

남북한 통일프로세스와 통일협정(안)

프로그램

14:00 개회 사회 김동균(법무법인 다산 변호사)

14:05 인사말 법 룬(평화재단 이사장)

14:10 주제발표

1. 남북한 통일 프로세스

조 민(통일연구원 선임연구위원)

2. 남북통일협정(안)

송상교(법무법인 덕수 변호사)

14:50 지정토론

김학성(충남대학교 평화안보대학원 교수)

제성호(중앙대학교 법대 교수)

백승주(한국국방연구원 연구위원)

최대석(이화여자대학교 북한학과 교수)

16:00 휴식

16:20 종합토론

17:50 폐회

목 차

주제발표문 1. 통일 프로세스: 평화체제 구축과 통일협정

- 조 민(통일연구원 선임연구위원)

2. 남북통일협정(안) 29

- 송상교(법무법인 덕수 변호사)

4

토론문 김학성(충남대학교 평화안보대학원 교수) 62

백승주(한국국방연구원 연구위원) 66

제성호(중앙대학교 법대 교수) 68

최대석(이화여자대학교 북한학과 교수) 71

질문&메모 74

통일 프로세스 : 평화체제 구축과 통일협정

조민(통일연구원 선임연구위원)

- I. 다시 통일을 말한다.
- II. 북한체제의 미래전망의 불투명성
- III. 북한 체제변화 요인 및 유형
- IV. 통일유형 및 급변사태 대응
- V. 통일 프로세스
: 평화체제 구축과 통일협정

I. 다시 통일을 말한다.

평화통일은 우리 민족의 지상(至上)목표이다. 평화와 통일은 뗈래야 뗈 수 없는 불가분의 관계이다. 지금까지 우리는 한민족의 통일보다 한반도의 평화를 더욱 중요한 가치로 여겼다. 물론 이는 평화와 통일의 이중적 가치가 하나로 합치되지 않는 한 평화가 통일에 우선한다는 뜻이다. 우리의 역사적 소임은 평화와 통일의 협연(協演)을 추구하는데 있다. 그런즉 평화를 위해 통일을 유보할 수는 있으나, 통일을 위해 평화를 포기할 수는 없었다.

‘선 평화/후 통일’은 분단시대의 일관된 논리였다. ‘선 평화’는 남북한 체제경쟁 시대에는 ‘선 건설론’으로, 그 후에는 ‘평화교류’, ‘평화협력’의 기치 속에서 부각되었다. 민족공동체 통일론의 정립 속에서 그리고 1990년대 핵문제 돌출로 인한 한반도의 위기국면의 주기적인 반복 속에서 지금까지 평화구축 문제가 가장 절실한 한 과제이자 통일의 전제조건으로 강조되어왔다. 특히 남북 교류협력 시대에 통일 논의는 북한을 자극시킬 뿐만 아니라, 통일의 방식과 통일한국의 미래상을 둘러싸고 이념적이고 소모적인 논쟁을 불러일으킬 수 있다는 우려에서 통일 논의는 자제되고 유보되었다. 최근에는 ‘한반도 평화론’이 담론의 헤게모니를 장악해왔고, 더욱이 ‘평화’ ‘언술’ ‘전쟁 반대’ 논리로 환원시켜 대북정책을 둘러싼 정치적 경쟁과정에서 도덕적 가치로 독점하는 현상까지 나타났다.

최근 베이징 2.13 합의로 북미관계 개선을 전제로 북한 핵문제 해결의 큰 가닥이 잡혔다. 미국의 전략적 수정에 따른 대북 유화책은 북핵 문제의 외교적 접근 속에서 한반도 평화체제 구축에 대한 기대를 갖게 한다. 그러나 북한의 최종적인 핵 폐기 즉, 핵무기와 핵물질의 완전 폐기는 장기적이고 지리한 협상 과정을 요구하면서도 또한 언제 어떻게 반전될지 모르는 불확실한 과제로 결코 낙관적인 전망을 허락하지 않는다.

북한의 비핵화와 한반도 평화체제 구축을 향한 노력은 우리에게 여러 가지 질문을 제기한다. 북한은 과연 협상의 어느 단계, 체제보장의 어느 수준에서 핵을 포기할 수 있을까? 비핵화 협상의 장기적 과정 속에서 한국을 비롯한 국제사회는 민주주의와 시장경제를 향한 북한의 개혁개방을 성공적으로 유도할 수 있을까? 더욱이 북한은 개혁개방에 대한 뚜렷한 비전과 정책적 의지를 지니고 있는가? 특히, 한반도 평화와 관련하여 핵을 보유한 현 정권의 평화에 대한 이해와 접근 방식이 우리와 같다고 보기는 어렵다. 그렇다면 정권안보를 위한 북한의 대남대외정책이 한반도 평화 구축과정에 순기능적인 결과를 낼 수 있을까? 북한 현 정권에 대한 성찰적 회의는 결코 북한 현 정권에 대한 단순한 불신 차원의 문제가 아니다. 유동적이고 불투명한 상황의 성격을 파악하고 사태 진전의 예측성을 높임으로써 한반도의 평화와 한민족의 미래에 대한 보다 책임 있는 대안을 마련해야 하기 때문이다. 평화와 통일은 반드시 현실가능성(feasible)의 차원에서 바람직한(desirable) 목표를 추구해 나가야 한다.

<통일은 평화와 민족의 미래를 보장 한다>

평화와 통일은 따로 분리된 채 접근되어서는 안 된다. 오히려 이제 평화의 원칙아래 그리고 반드시 평화적 방법을 통한 한반도의 통일을 적극 사고해야 할 때라고 본다. 때마침 한반도 평화체제 구축 문제가 현안으로 떠오른 이 시기에 통일 문제를 논의하고 통일을 체계적으로 준비해 나가지 한다. 한반도 평화체제가 한민족의 장구한 분단으로 귀결되는 것은 곤란하다. 따라서 평화체제 구축과정에서 특히, 한반도 평화협정 체결의 경우 반드시 통일에 대한 남북한 합의와 통일 과정을 천명해야 한다. 평화구축의 과제와 통일은 하나로 체계 속에서 접근되어야 하며, 오히려 평화에 앞서는 통일이 강조될 필요가 있다. 통일 문제는 한반도의 평화, 민족적 삶의 정상회복과 민족경제의 활로개척의 시급성, 그리고 북한체제의 미래에 대한 대비 등의 세 차원에서 제기될 수 있다.

① 분단은 공고한 평화를 보장하지 못한다.

‘분단평화’의 시대는 종언을 고했다. 평화 문제와 관련하여, 과연 남북한 두 분단국가 상태가 지속되는 속에서 ‘공고한 평화상태’의 구축은 가능한가라는 문제가 제기된다. 달리 말해 지금까지 지속되고 있는 한반도 분단체제는 세계적 냉전체제의 하위체제로 미국과 구소련의 냉전적 대결구조에서 비록 ‘차가운 평화’였지만, 역설적으로 상당기간 총성이 멎은 ‘분단평화’의 시대를 구가했다. 즉, 남북한은 각 진영의 전초기지로 워싱턴과 모스크바의 통제아래 한반도에서의 전쟁 재발과 무력충돌이 억제·봉합된 상태 속에서 각각의 체제유지를 보장받았다. 그러나 마소 냉전체제의 와해로 그때까지 균형을 유지해온 남북한 역학구도는 깨졌다. 여기에서 날로 커져가는 남북한 국력차이는 북한의 위기의식을 한층 고조시켰다. 그 후 균형 회복을 위한 북한의 모색은 결국 핵무기 개발로 나타났지만, 핵무기 개발 의지와 노력은 안으로는 실패한 북한 경제를 더욱 파탄화시켰고 밖으로는 한반도와 동북아 지역의 안정과 평화의 위해요인이 되는 악순환 구조에서 헤어나지 못하게 만들었다.

남북한 역학구도의 균형 상실은 세계사적 흐름에서 도태된 북한 사회주의 체제의 고유한 모순에서 기인하는 것으로 균형의 회복은 거의 불가능하다. 바로 이 불균형 자체가 근본적으로 한반도 불안정의 요인이며, 한국 안보와 미래에 대한 위협요인이다. 여기서 북한의 비핵화를 전제한 평화체제 구축으로, 평화체제 구축 문제도 지난한 과제이지만, 남북한 균형의 회복과 남북한의 안정적 발전이 북한체제의 성격과 급변하는 세계 속에서 실현가능성에 대해 확신하기 무척 힘들다.

② 역사의 신(神)은 더 이상 우리를 기다려 주지 않는다.

민족적 삶의 정상회복과 민족경제의 활로개척이 시급하다. 21세기를 맞이한 지금 여전히 분단 상태가 지속되는 상태에서 7백만 해외동포를 포함한 7천만 한민족의 역동적인 미래를 열어갈 수 있는가 하는 문제도 심각하다. 세계대국으로 뻗어나가는 중국은 지금 우리를 무척 두렵게 한다. 북한은 지금 중국의 경제적 영향권 아래 빠른 속도로 편입되고 있다. 전형적인 선진국과 후진국 간 교역 방식인 ‘남북교역’ 형태를 보이면서 북한 경제의 취약성을 구조화시키고 무역 확대는 북한 경제의 자립적 성장기반 구축을 저해한다. 최근 북중경협 확대와 비약적 증대에 대한 심각한 우려를 불식시키기 어려운 가운데 중국의 대북투자의 규모 확대와 다변화로 북한의 대중 예측이 심화되는 현상을 주목하지 않을 수 없다. 남북한 분단 상태가 더 지속된다면 우리는 어느 날 문득 중국의 변방으로 전락한 북한을 만날지도 모른다.

남한은 반도가 아니라, 섬이나 마찬가지로. 우리는 타국과 반세기 이상 항공기나 배로 연결되어 왔다. 철도와 육로가 끊긴 이래 태어난 대부분의 남한 사람들은 섬리와 같은 환경에 익숙해왔다. 5천만 인구가 가득이나 좁은 땅에서 미래를 꾸려가기에는 벌써 한계상황에 다다랐다. 대륙을 통한 세계와의 연결로 한국인의 왜소화된 심성을 정상화시켜야 한다. 이 좁은 공간에서 지역감정과 같은 소모적이고 비뚤어진 심성을 해소하기 위해서는 ‘그야말로’ ‘탁 트인’ 세계관을 확보해야 한다. 북한과 동북아 지역에 대한 활발한 진출과 투자는 한국경제의 활로를 개척하는 길이다. 분단 상태 속에서 민족적 삶의 정상적인 회복과 한국경제의 활로개척은 항상 한계에 봉착할 수밖에 없다. 통일을 장구한 평화 과정의 끝에서 기다릴 것인가, 그렇잖으면 지금 체계적으로 추진해야 할 것인가? 역사의 신(神)은 북한 현 정권에 결코 우호적일 수 없으며, 한민족의 미래를 더 이상 기다려 주지 않는다.

③ 북한체제의 미래를 대비해야 한다.

북한의 미래는 불투명하다. 북한 사회는 이미 오래 전부터 미래에 대한 전망을 상실하였다. 북한 ‘변화의지’(Will to Change)는 회의적이며, ‘변화’에 대한 새로운 자세(New Attitude towards Change)도 기대에 미치지 못한다. 북한의 개혁·개방에 대한 소극적인 태도와 동북아 국제정치의 새로운 재편과정에서 세계사적 추세에 거슬리는 행보는 한반도의 평화와 한민족의 미래를 더욱 어렵게 한다. 북한은 위기의 실체를 객관적·사실적 관점에서 파악하는 능력을 상실했으며, 위기 극복을 위한 합리적 수단을 창출하는 사상과 실천의지의 부재도 이미 뚜렷이 드러난 상태다.¹⁾

1) 줄고, “노무현정부의 평화변영정책: 전망 및 과제,” 「통일정책연구」 12권 1호(통일연구원, 2003년), 참고.

미국의 대북강경책 포기, 국제자본의 유입, 남한의 대북투자 및 경협증대 등의 일련의 과정이 정착되면 수령체제의 북한이 '정상국가'로 변화할 것이라는 '희망적' 시나리오는 신중하게 재검토할 필요가 있다. 그러한 시나리오를 폐기하는 것은 바람직하지 않다. 다만 앞으로도 그러한 시나리오만이 대북정책의 유일한 가이드라인으로 주장될 경우 한반도의 평화와 민족 미래에 대한 대비책은 한계에 봉착할 수도 있다.

통일은 반드시 평화적으로 그리고 남북한 합의에 의해 추진되어야 한다. 평화통일의 원칙 아래 남북한 합의통일의 추구 이외의 다른 방식의 통일은 회피의 대상이지 고려의 대상이 아니다. 남북한 분쟁이 예상되는 통일은 반드시 회피되어야 한다. 한반도 통일 과정에서 '총소리'는 견장을 수 없는 혼란과 무질서를 낳고, 곧장 주변 강대국의 개입과 간섭을 불러와 다시 한 번 민족적 재난과 함께 민족의 통일은 고사하고 통일 이전의 분단 상태 보다 참혹한 결과를 초래하기 십상이다. 한반도 평화체제 구축을 향한 노력 속에서 통일 논의가 개방되는 한편, 통일 전망도 동시에 모색되어야 한다. 따라서 이제 우리는 평화와 함께 다시 통일을 말해야 한다.

II. 북한체제의 미래전망의 불투명성

1. 북한붕괴론의 붕괴

1990년대 중반, 북한의 붕괴는 불가피해 보였다. 더욱이 여기저기서 붕괴가 임박했다는 경고음도 울렸다. 1990년대 초 우리 사회는 사회주의체제의 해체와 동서독 통합, 그리고 소련의 붕괴로 남북한 대결의 역사는 종지부를 찍고 남한 주도의 통일시대의 도래를 예상했다. 북한 사회주의 체제도 사회주의 중주국 소련과 동유럽의 역사적 전철을 회피할 수 없다는 확신에 가득 찼다. 마침 북한의 핵개발 의혹과 1994년 김일성의 사망, 그리고 곧 이은 엄청난 기아사태와 탈북자 대열로 북한의 절체절명의 위기는 조만간 북한의 붕괴로 이어질 것으로 전망했다. 심지어 북한의 핵개발 시도로 인한 한반도 위기국면을 봉합한 1994년 10월의 제네바 기본합의조차 미국의 북한 붕괴의 빛나간 환상의, 합의문의 잉크도 마르기 전에 북한은 무너질 것이라는, 산물이었다는 점도 그 후 밝혀진 에피소드다. 그러나 김일성 사망에도 불구하고 1990년대 중반의 북한 붕괴론은 현실화되지 않았고, 김일성의 대를 이은 후계자 김정일 정권은 지금까지 존속되고 있다. 그 후 북한 붕괴론은 북한 체제의 내구력의 특수성을 간과한 이념적·가치론적 편향성을 지닌 논리로 비판받으면서 가끔 조소의 대상으로까지 전락하게 되었다.

북한의 붕괴는 현실화되지 못했다. 이는 두말 할 나위 없이 당시 북한 체제의 내구력이 아직 한계에 이르지 않았다는 사실에 기인한다. 북한체제는 비록 사회주의 국가경제의 만신창이와 재

양적인 실패에도 불구하고 이념적 차원에서나 통제력의 수준에서나 아직 버틸 여력이 있었다. 그럼에도 여기서 반드시 환기되어야 할 사실은 남북한을 비롯하여 국제사회의 어느 누구도 북한의 붕괴를 바라지 않았으며, 또한 유도하지도 않았다는 점이다. 주변 국제사회의 입장은 북한의 붕괴로 인한 한반도의 통일과 그로 인한 동북아 정치지형의 변화에 대해 충분한 준비가 되지 못한 상태였다.

중국에게 북한은 지금도 마찬가지지만, 원충지대로 존속해야 했다. 그런 점에서 중국은 북한 핵 보유보다 북한의 체제변동을 더욱 우려한다. 북한의 붕괴로 자본주의적 민주국가인 통일한국 뿐만 아니라 한국의 동맹국가인 미국과 직접 맞닿는 상황은 중국의 국가 안보와 미래 구상에 바람직스럽지 못한 시나리오가 아닐 수 없었다. 일본의 경우도 다르지 않다. 한민족에 역사적 부채를 지닌 일본은 통일한국의 정치적 위상을 경계하지 않을 수 없고, 더욱이 통일한국과 중국과의 연대 가능성에 대한 불안과 의혹을 떨쳐버리기가 힘들다. 미국은 한반도에 대한 중국과 일본 간의 역사적 패권의식과는 무관하다. 그러한 미국에게 북한은 한국전쟁 이후 적대관계를 지속해온 적대국으로 당시 대량살상무기와 핵무기 개발 문제로 골치를 썩이는 우리대상 국가였을 뿐이다. 말하자면 북한 체제의 미래와 한반도 통일 문제는 미국의 적극적인 관심의 대상이 아니었다.²⁾ 러시아는 북한의 체제 변동으로 인한 득실 타산이 뚜렷하지 않다는 점에서 현상의 변화를 바랄 필요가 없는 입장이었다. 미국, 중국, 일본, 러시아 모두 북한의 체제변동으로 인한 동북아 국제정치의 역학구도의 변화가 초래할 유동적인 상황에 민감할 수밖에 없다. 따라서 주변 4국 모두 한반도의 현상 유지를 바란다는 점은 과거나 지금이나 마찬가지이나, 북한의 체제변동 그 자체를 억제하거나 막을 수 있는 입장은 아니다.

한편 당시 남한 사회에서는 북한 붕괴의 다양한 시나리오가 제시되면서 북한 '급변사태' 대비 계획(contingency plan)이 강조되기도 했다. 그러나 일부 학계와 언론계에서 국가안보와 위기관리 차원에서 북한 붕괴론에 입각한 급변사태 대비책이 연구제시되었지만 대부분이 국민 여론은 오히려 북한 붕괴를 우려했고, 그로 인한 흡수통일을 바람직하지 않은 것으로 받아들였다. 이는 물론 동서독 통합 즉, 독일식 흡수통일에 따른 과도한 통일비용과 통일후유증에 대한, 어느 면에서 독일통일에 대한 지나치게 과장되고 잘못된 인식이기도 하지만, 우려와 불안감의 반영이기도 했다. 더욱이 우리 정부도 통일 문제에 대해 충분히 검토하지도 않았으며 통일에 대한 두려움도 컸다. 다행히도 북한 붕괴의 예상은 빗나갔다. 가령 북한의 붕괴에 따른 급변사태 대비나 통일에 대한 준비가 전혀 없었던 상황에서 통일이 들어 닥쳤다면 그야말로 혼란과 무질서, 더욱이 강대국의 간섭과 개입을 초래하여 또 다른 형태의 비극적 상황을 초래했을지도 모른다.

북한은 강성대국의 기치 아래 1998년 8월 미사일 발사로 제네바 기본합의 후 단청을 부리고 있

2) 냉전시대 미국은 반공이메울로기 아래 반소봉쇄정책을 통해 대결과 압박정책으로 구소련의 몰락을 추구해 왔던 것과는 달리, 북한에 대해서는 적극적인 봉쇄압박정책을 통한 체제변동을 추진하지는 않았다.

던 미국의 관심을 끌어들이고, 때마침 한국의 '적절한' 대북지원으로 최악의 상황에서 벗어나 어느 정도 기력을 회복하게 되었다. 남북한 정상회담과 남한의 경제협력과 대북지원 형태의 햇볕정책으로 북한의 체제회생의 전기가 마련되었고 남북한 교류협력이 남북관계의 주된 사안으로 떠오르면서 북한 붕괴론은 거의 지취를 감추었고, 오히려 강성대국과 선군정치의 허장성세 속에서 북한이 민족문제와 통일의 담론을 주도해왔다. 그리하여 북한은 마침내 2006년 10월의 핵실험으로 그동안 약속적 무시 정책으로 일관해왔던 미국 부시 행정부의 대북정책의 전환을 촉구하면서, 2007년의 '2·13 합의'로 북미관계 중심 구도가 구축되면서 한반도 평화와 남북관계의 이니셔티브를 장악한 모습이다.

그렇다면 이제 북한 붕괴론은 한반도 평화구축 문제와 어울리지 않는 논의로 연구의 가치를 상실했는가? 그렇지 않다. 북한의 미래 전망과 관련하여 이 주제는 질적으로 변화된 대내외적 환경 속에서 새로운 방식으로 접근되어야 한다. 북한 붕괴론은 붕괴되지 않았다.

2. 북한의 정상국가로의 회복 가능성

북한은 '실패한 국가'(failed state)이다. 이는 한국의 입장과는 달리, 국제사회에서는 이미 공인된 평가이다.³⁾ 그렇다면 실패한 국가 북한은 과연 정상국가로 회복될 수 있을까? 결론부터 말한다면, 북한의 정상국가로의 회복 가능성의 전망은 그다지 밝지 않다. 사회주의적 정상국가는 '당-국가체제'의 회복을 중심으로 사회주의적 국가기구의 원활한 작동이 이루어지는 상태를 말한다. 여기서 두 측면에서 절박한 과제가 해결되어야 하는데, 북한의 개혁개방 문제 그리고 후계자 구도 마련을 통한 북한 권력구조의 예측가능성의 문제가 부각된다.

첫째, 국가 주도의 사회주의적 계획경제의 작동을 위해서는 농업 부문과 기본적 공업 부문에서 사회적 생산 메커니즘의 정상적인 작동이 이루어져야 한다. 그러나 집단농장 체제인 농업구조는 이미 해체되었고, 여기에서 공업 부문의 생산 기반이 무너진 상태에서 석유 전기 등 최소한의 에너지마저 충당할 수 없는 지경이 이른지 이미 오래되었다. 따라서 자체 자원의 동원이 불가능한 상태에서 내부 경제의 회복을 위해 외부경제의 수혈이 절실하다는 데에서 개방이 불가피하다. 또한 북한 주민의 노동의욕의 상실과 제도화된 사보타지를 극복하고 생산동기와 사회적 효율성을 진작시키기 위한 최소한의 개혁이 필요하다. 이런 점에서 개혁개방은 북한 경제회복을 통한 정상

3) 2006년 뉴욕 월가의 투자 가이드북인 International Invest(II), PRS, Euromoney, OECD 등에서 실시한 국가위험도 평가에서 북한은 최하위권을 벗어나지 못했다. International Invest(II)의 세계 173개 국가 대상 2005년도 하반기 국가위험도 평가 결과 북한은 최하위인 173위를 차지했다. Euromoney 2005년도 평가 대상 185개국 중 북한은 184위에 올랐다. <연합뉴스> 2006.02.05); The Fund for Peace "Failed States Index 2006," 146개 대상국가 중 실패한 국가로 상위 14위로 평가되었다. <http://fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex2006.php>

국가로 발돋움하기 위해 반드시 추진되어야 할 정책이다. 여기서 북한 현 정권이 개혁개방이 가져올 체제 도전적 요인을 극복하면서 개혁개방정책을 과감히 추진할 수 있을까 하는 문제가 제기된다.

둘째, 북한의 정상국가로의 회복 가능성은 북한 정체구조의 미래예측성의 문제와도 깊은 관련이 있다. 북한의 선군정치는 군부를 통치의 기반으로 그리고 군부엘리트를 김정일 국방위원장을 정점으로 하는 통치의 핵심세력으로 결합한 독특한 기형적 통치체제이다. 통치력의 물리적 토대인 군권을 비롯한 국가의 모든 정치적경제적 권력과 특권은 김정일 위원장 한 사람에게 집중되는 체제이다. 따라서 김정일 위원장 없는 북한의 현재와 미래를 상상하는 것은 거의 불가능에 가깝다. 이 경우 '김정일 없는 북한은 없다'는 명제가 성립될 수 있다. 따라서 이 명제를 존중한다면 우리는 북한의 경제회복과 미래를 위해 자연인 김정일 위원장의 '만수무강'만을 비랄 수밖에 없다. 말하자면 자연인 김정일 위원장에게 이전만 북한 주민의 삶과 미래뿐만 아니라, 7천만 한민족 전체의 운명과 미래를 맡기는 것과 마찬가지다.

가. 개혁개방의 비전

사회주의 체제는 생산과 분배의 폐쇄회로적 순환구조를 특성으로 한다. 이러한 폐쇄회로 구조는 논리적으로 특정한 국가체제 외부와의 인적물적 교류가 필요 없는 자기 충족적 경제구조를 가진다. 과거 소련과 동구 사회주의 국가들 사이의 무역거래는 일반적으로 구상무역 형태였으나, 북한과 여타 사회주의 국가와의 거래는 대개 선진사회주의 국가의 경제적 원조방식으로 이루어졌다. 에너지와 원자재 등 경제적 원조를 기반으로 자원부족 국가인 북한의 폐쇄회로적 경제구조의 순환이 보장될 수 있었으며 북한 체제유지를 가능케 했다. 물론 이러한 형태는 오늘날 북한이 맞닥뜨린 북한경제체제의 대외 개방 문제와 전혀 다르다. 북한의 개방은 자본주의적 시장경제와의 접합으로, 전혀 이질적이고 침투적인 경제체제에 대한 개방이다. 북한은 세계에서 가장 자폐적인 경제체제로, 개방을 통해 폐쇄체제를 유지할 수 있다는 확신을 갖기 힘들다.

북한은 대외 개방의 기회를 수차례 놓쳤다. 1990년대 중국의 본격적인 개방에 발맞추어 김일성 시대에 개방정책을 과감히 선택했어야 했다. 그러나 북한은 그 시기 체제유지에 대한 불확실성으로 개방 대신 결국 핵개발을 선택했다. 돌이켜 보면 1992년 초 '남북한 기본합의서'에 이어 '한반도 비핵화 공동선언' 발효에도 불구하고, 북한은 사실은 남북한 화해 무드 속에서 핵개발을 단행하고 있었다. 중국은 개방의 파급효과로 인한 1989년 6월의 천안문 사태를 수습하면서 한층 적극적인 개방을 추진하고 있던 시기에 북한은 사회주의 형제국가 중국과 손잡고 사회주의 국가의 세계적 개방 대열에 합류했어야 했다. 북한은 중국이 시장경제적 개방을 통해 놀라운 경제성장으로 동북아의 지역 패권국가로 등장하기 전에 중국과 보조를 맞춰 열린 세상으로 나왔어야

했다. 그야말로 첫 번째의 역사적 기회를 상실했다.⁴⁾

북한은 2000년 6월 남북 정상회담과 그 해 10월 미국 클린턴 행정부와의 짧은 밀월 기간은 북한에게 번째로 찾아온 기회였지만, 그 기회마저 놓쳤다. 그러자 다음 해 조지 W. 부시 미국 대통령 정부의 출범과 함께 대북 강경정책은 2001년'9·19'를 계기로 미국의 강경보수주의 대외정책으로 북미관계는 날로 악화되었다. 그럼에도 그 사이 내부경제 개혁의 일환인'7·1 경제개선조치'를 단행하였고, 그와 더불어 중국, 러시아 등과의 관계강화를 배경으로 2002년 9월의 신의주 특구 조치와 고이즈미(小泉) 일본 수상의 평양 방문으로 북일관계의 해빙 징후가 나타났으나 곧 그 해 10월 제2차 핵위기가 불거짐으로써 북한의 개혁개방 정책은 좌절되고 말았다. 이 과정에서 북한의 개혁개방을 위한 국제환경의 조성이 절실하다는 인식에서 대미관계 개선이 관건적인 문제로 부각되었다. 그러나 개혁개방은 체제보장을 위한 것이어야 한다. 체제보장을 위해서는 핵개발을 추진해야 한다. 그러나 미국을 비롯한 국제사회는 북한 핵개발을 받아들일 수 없다. 지구책으로서 핵개발 의지는 오히려 개혁개방의 걸림돌로 작용한다. 이처럼 북한은 개혁개방과 체제보장을 위한 핵개발 간의 악순환 구조는 지금까지도 풀리지 않는 딜레마가 아닐 수 없다.

북한의 개혁개방 정책과 북한체제는 본질적으로 상호 비타협적 모순관계이다. 북한의 민주주의와 시장경제로의 전환을 위한 개혁개방은 세계사적 경험에 비추어 다른 코오스의 발전 경로를 발견할 수 없는 역사적 필연이다. 그러나 대미관계 개선이 어느 정도 이루어지고 개혁개방의 국제적 환경이 우호적인 상태로 진전된다고 하더라도 북한의 현 정권이 개혁개방 정책을 적극적으로 추진한다는 판단은 힘들다.⁵⁾ 시장경제와 외부정보 유입에 따른 최소한의 대중적 자각을

4) 북한은 체제의 속성상 근본적으로 개혁개방의 딜레마를 극복하기 어렵다. 경제적 개방은 반드시 그에 비례하는 정치적 민주화의 요구와 부딪힌다. 동유럽 자유화 물결과 중국의 개방과정에서 맞이한 천안문 사태는 북한에게 큰 학습 효과가 되었다. 북미 관계정상화, 미국의 대북적대시 정책 포기, 국제사회의 협력 등 북한체제에 완벽한 우호적 분위기가 마련된다고 해도 개혁개방의 결단은 쉽지 않을 것이다. 개혁개방은 북한 사회주의체제의 기존 노선을 부정하는 것일 뿐만 아니라, 개혁개방을 허용할 경우 인민들 사이에서 결코 김정일 수령체제의 신화가 유지될 수는 없으며 폭압적 정권은 심각한 도전에 직면할 수 있다. 또한 외부 정보의 유입과 먹는 문제가 해결될 경우 당연히 정치적 요구가 분출할 수밖에 없는 것으로, 경제적 성과와 정치적 요구 수준과의 불균형으로 김정일 정권은 항상적인 위기에 노출되는 상황을 피할 수 없게 된다. 이러한 체제 모순 속에서 개혁개방의 불가피성에도 불구하고 북한의 본격적인 개혁개방을 기대하기는 무척 힘들다.

5) 북한의 개방 방식은 개성공단 유형을 참고하여, 신의주와 나진·선봉지역의 개방특구 방식을 전망할 수 있다. 특구식 개방을 통해 외부정부 유입을 차단함으로써 체제위협적인 개방 후과를 통제할 수 있다는 전제이다. 이런 점에서 북한의 개방정책은 전 국가적 차원에서 추진되는 것이 아니라, 제한된 영역의 지역적 차원에서 아주 조심스럽게 추진될 것이다. 이처럼 소극적이고 수동적인 개방정책은 최소한의 형태에 그칠 수밖에 없지만 정권유지 자금 마련을 위해서는 불가피한 조치이다. 또한 북한 지도부는 구소련과 동유럽의 붕괴 원인이 외부와의 접촉을 통한 이념적 문화적 침투에 있는 것으로 파악한다. 이처럼 북한 지도부는 대외개방에 아주 부정적인 시각을 가지고 있고, 불가피한 대외개방의 경우 최소한의 개방과 개방에 따른 정보 유입이나 자본주의적 요소의 침투가 나타나면 곧 폐쇄조치를 취하는 "열었다 닫았다"를 반복하는 형태를 취할 밖에 없다. 따라서 대개 대외개방의 경제적 결실이나 제도적 착근을 보기 전에 개방 후유증에 대한 두려움과 불안으로 곧 억제와 폐쇄조치를 내리게 된다.

가져올 수밖에 없는 개혁개방은 북한 정권의 기반을 급속히 무너뜨린다. 이는 누구보다도 북한 현 정권의 수뇌부 측에서 충분히 인식하고 있는 문제다.⁶⁾ 요컨대 개혁개방과 북한 현 정권과는 타협불가능한 상극적 관계로, 북한 정권의 이러한 속성을 이해하지 못하는 북한의 경제 관료는 개혁개방 마인드를 드러내는 순간 숙청되지 않을 수 없는 운명이다.⁷⁾

북한 현 정권의 개혁개방에 대한 '환상'에서 해방될 때, 비로소 북한의 변화와 미래를 객관적으로 전망할 있다. 한반도 평화체제가 수립되면, 북한이 중국식 개혁모형을 선택하여 '개발독재' 형태의 경제성장을 통해 북한 경제가 회복될 수 있다는 기대는 가능하다. 그러나 북한은 중국식 또는 베트남식 개방모형을 선택하기가 쉽지 않다. 우선 북한 최고 지도자의 등소평식의 사고와 변화가 전제되어야 한다. 등소평의 지도력과 노선은 중국 지도부 내에서 오랜 기간 동안의 실용노선과 이념중시 노선 간의 투쟁의 산물이나, 북한 역사는 개인우상화와 유일체제 확립 과정 이외에 국가발전 전략을 둘러싼 어떠한 노선투쟁의 경험은 없었다. 또한 집단지도체제를 중시하여 사회주의적 당-국가 체제가 원활하게 작동한 중국과는 비교하기 어렵다. 특히 북한의 경우 국제사회의 우호적 분위기 속에서 개방을 추진한 중국이나 베트남과는 달리, 미국과의 비우호적 관계 그리고 남한으로 흡수될 수도 있다는 두려움 등이 항상 개방 결단을 가로막아왔다. 중국이나 베트남에서 적극적인 개방이 추진되고 개발독재가 장기적으로 생존할 수 있는 이유는 이들 나라에서 남한의 존재와 같은 또 하나의 중국'이나 또 하나의 베트남'이 없다는 데에 있다.

경제적 번영과 정치적 자유를 구가하는 남한은 북한 주민들에서 그야말로 '환상'일 수 있다. 개방 과정에서 북한 주민들이 서울 생활에 대한 진실을 알게 되는 날이면 결코 북한의 현실을 수용하지 않을 것이며, 북한 수령체제에 대한 환멸과 극단적 분노에 한 순간도 자제하지 못할 것이다. 북한 주민들은 북한 당국에 더 이상 인내하거나 기대하지도 않을 것이며, 또 다른 조국 남한에 하루빨리 통합되기를 요구하게 된다. 북한 주민들은 즉각적인 통일을 바랄 것이며, 아무도 그들의 거센 요구와 바람을 억제시킬 수 없을 것이다.

여기서 햇볕정책 즉, 대북포용정책은 남북한 사회 양측에 커다란 충격을 가한 점을 환기할 필요가 있다. 특히, 햇볕정책은 북한에 대한 지나친 포용과 남한 사회의 친북적 성향을 확산시켜왔다는 비판에도 불구하고 북한의 사회적 변화와 함께 주민들의 의식을 변화시키는데 크게 기여했다. 즉, 인도적 차원의 대북지원과 경험은 북한 사회 전반에 걸쳐 대남 적개심을 누그러뜨렸고, 남한 사회의 발전 실상을 접하면서 많은 주민들 사이에서 남한에 대한 부러움과 동경심을 불러일으켰다. 이러한 사회변화와 주민의식은 북한 통치층으로서의 심각한 우려 사안이 아닐 수 없다. 이러한 현상은 북한 개혁개방의 전망에 대한 근원적인 회의를 불식시키기 어렵게 만든다.

6) 북한은 지금도 사상교육에 매달리고 있다. <북, "사회주의 버리면 죽음"...내부 단속> (<연남뉴스>, 2007.5.23).

7) 박봉주 전 북한 내각 총리 해임(지난 4월 최고인민회의의 11기 5차 회의에서 해임)이유로 1월 내각회의 때 기법들에 시급제와 일급제, 주급제 도입을 주장하다 자본주의 도입을 피한다는 비판을 받고 해임됐을 것이라는 보도가 주목된다(<毎日新聞> 2007.5.13). 개방정책과 관련되어 심각한 경제 관료의 운명도 이와 유사한 것으로 보인다.

나. 정치적 전망: 정권연속성

북한 정권의 후계자 구도 문제도 미래 전망의 불투명성을 증폭시킨다. 철저한 독재체제일수록 후계자구도의 확립은 한층 어렵다. 스탈린이 후계자 문제 해결 없이 사망한 데에는 전체주의적 독재체제의 후계자 문제가 체제의 속성상 얼마나 어려운가를 보여준다. 지금 쿠바의 카스트로의 경우, 고령에도 불구하고 후계자 문제에 대한 뚜렷한 전망을 제시하지 못하고 있다. 박정희 유신 권위주의체제에서도 이 문제는 집권세력의 상층부 내에서 권력 투쟁의 근본요인으로 작용했으며, 결국 후계자 문제와 상관없이 유사한 권력성격인 신군부의 권력 장악으로 유신체제는 막을 내렸다.

후계자 구도 확립은 독재체제에서 독재자의 유고시, 국가통치체제의 근간이 흔들리지 않도록 하는 중대한 정치과정이다. 이는 독재체제의 정권연속성의 보장을 통해 가능하다. 그러나 전통적인 왕조국가가 아닌 근대적 국가체제를 구비한 나라 가운데 개인숭배 통치체제를 구축해온 독재 국가치고 권력승계 문제를 평화롭게 이룬 국가는 그 사례를 찾기 어렵다. 독재체제에서 후계자 확립은 독재자의 유일권력체제를 부정하고 권력누수현상과 레임덕을 초래하는 역설로 인해 독재자의 생전에 이 문제의 해결은 좀처럼 이루어지기 힘들다. 이는 어느 면에서 독재권력 자체가 스스로 극복할 수 없는 모순적 현상이다.

북한 현 정권의 미래는 곧 북한의 미래라 할 수 있다. 앞으로 집권 엘리트층 내부에서 점점 미래 불안감이 가중될 수밖에 없는 실정임에도 불구하고 김정일 위원장 한 사람에게 집중된 권력구조에도 불구하고, 김정일 위원장의 유고 문제에 대한 생각 자체가 불경스러운 일이다.⁸⁾ 김정일 유고(有故) 상황은 한반도 안보뿐만 아니라 북한 사회에 심각한 사태를 낳을 수 있다. 이러한 상황임에도 현 정권 이후 다음 단계의 북한 문제의 논의 가능성을 차단시켜 북한체제의 정치적 전망을 한층 암울하게 만든다.

북한의 체제유지 콤플렉스는 개혁개방에 대한 정치적 결단을 어렵게 하며, 개방쇼크를 방지하기 위한 억제비용이 개방효용 편익을 넘어서는 구조에서 정상국가로의 변화가능성을 기대하기는 불가능하다. 증장기적 전망 하에 북한체제의 충격에 - 외적 충격이든 내적 충격이든 - 따른 다양한 변화양태에 대한 예측과 합리적 대책을 신중하게 모색해 나가야 할 필요가 있다. 북한체제의 평화적 '재조정'(readjustment) 단계 - 체제(regime)/국가(state) 수준에서 - 가 전제되어야 개혁개방을 향한 북한의 변화를 기대할 수 있으며, 북한사회의 미래 전망을 회복할 수 있는

8) 군부와 당을 중심으로 체제관리에 핵심적인 이해집단 중심의 집단지도체제의 부상을 예상할 수 있다. 김정일 통치시기에 들어와 당 정치국이나 내각 차원에서 최고통치자를 중심으로 한 정상적인 '회의시스템'마저 없어졌다. 북한은 미래에 대한 대안이 전혀 없으며, 김정일의 중국, 러시아로의 외유 상황 시에도 국내에서는 정상적인 국가라던 당연히 대비하고 있어야 하는 통치대행이 없다. 김정일의 지방시찰 등의 경우 정부의 정상적인 작동은 정지된 상태며, 모스크바와 중국 방문은 간부들조차 모르는 사실이다. 불경스럽게 어느 누구도 감히 김정일 없는 상황을 상정해서 대안을 마련할 수는 없는 실정이다.

새로운 전기를 마련할 수 있다. '재조정'(readjustment) 단계는 북한 현 정권 다음의 정부 이를테면 '포스트 김(Post Kim)' 정권을 의미할 수도 있다.

어느 국가도 무너지기 직전까지도 붕괴 예측은 불가능하다. 동유럽의 체제전환 과정이 이처럼 충격적이고 급속하게 이루어질 것을 예상한 사람은 아무도 없었다. 특히, 루마니아의 경우 하루아침에 세상이 뒤바뀔 것이라고 집권층 내 어느 누구도 생각이나 했겠는가. 대개 평양의 내일 아침이 오늘 아침과 별로 다를 바 없을 것으로 여기지만, 예상하지 못한 특정 사태로 인한 일촉즉발로 어제와 전혀 다른 '역사적인 하루'가 전개될 가능성이 높아지고 있다. 시한폭탄처럼 언젠가는 터질 수밖에 없지만, 다만 폭발 시간을 정확히 알 수 없을 뿐이다.

여기서 북한 현 정권의 존립의 정당성의 문제를 지적하지 않을 수 없다. 근대국가의 통치의 정당성(Legitimacy)은 국민의 지배에 대한 동의기반에 터하고 있다. 국민적 동의기반은 국민의 생존권적 삶과 경제적 번영 그리고 최소한의 정치적 자유와 인권, 민주주의의 법치제도적 보장 등과 관련된다. 이러한 근대국가의 정통성의 문제와 북한체제는 철저히 무관하다. 따라서 북한체제와 북한 현 정권의 '존재이유'(raison d'être)를 전혀 발견할 수 없다.

III. 북한 체제변화 요인 및 유형

1. 북한 체제변화 요인

가. 선군정치와 군의 권력집단화

북한 10여 년의 선군정치는 군 권력계층 내부에서의 경쟁과 군과 당정 간의 갈등이 누적되면서 국가체제의 균형이 깨지면 군벌이 형성되고 밀려난 파벌이 정권반대의 중심 세력으로 발전을 예상할 수 있다. 켄 고스(Ken Gause)는 '북한의 민군 관계: 고비에 선 선군정치'라는 제목의 논문에서 김 위원장의 분할통치(divide and rule)로 군과 노동당 간 경쟁이 심화되는 한편, 군 지도부 내부에서도 격심한 경쟁이 나타나고 있다는 진단을 내렸다. 군 지도부와 김정일 위원장 간 역할관계를 중심으로, 북한 인민군 최고사령부와 노동당 간 경쟁은 2005년 3월 최고인민회의가 전격 취소된 사례에서 드러나듯이, 노동당과 인민군 사이에 새해 예산을 둘러싼 알력 증대의 결과로 이해된다. 즉, 그는 평시 예산체제로 전환해야 한다는 노동당과 전시에산 체제를 계속해야 한다는 군 사이의 체제 내 긴장이 무르익어 터진 사례라고 주장했다.⁹⁾

9) Ken E. Gause, *North Korean Civil-Military Trends: Military First Politics To A Point* September 2006. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB728.pdf>

향후'총이나 빵이나'의 국가 정책 방향을 둘러싼 군과 노동당 간 균열이 나타날 수 있을 것이다. 북한체제의 취약점으로, 엘리트층의 내부 갈등 가능성은 선군정치 10년간 경제가 악화됨에 따라 그들 내부에서 전혀 없는 특권과 접근권 경쟁이 불가피해졌고, 이것이 특권계급 내부의 응집력을 점차 약화시키는 요인이 될 수 있다. 북한 체제는 특권을 부여해 충성을 확보하는'봉건적 귀족체제'에 기반하고 있기에, 정권이 재화와 은전을 통해 엘리트층을 달랠 능력을 잃으면 파벌이 생길 수밖에 없다.

북한 지도부는 수년 내 선군정치가 안고 있는 부정적 요인들에 의해 상당히 어려운 국면에 처할 수도 있을 것이다. 김 위원장은 선군정치와 개혁개방 가운데 하나를 택해야 하는 기로에 서있다. 북한이 열악한 경제상황을 개선하려면 군의 위상과 역할을 축소시켜야 한다. 그러나 김 위원장이 핵무기를 포기하고 무기를 쟁기로 바꿀 의지가 있는지는 확실치 않다. 김일성 시대에는 노동당이 중심 조직이었으나 김정일 아래선 당이 군으로 대체됐으며, 김정일 유고 상황이 닥치면 당이나 국가기관이 아니라 먼저 군이 권력을 장악하게 될 가능성이 높다.

나. 금융체제

북한은 미사일 등 무기수출로 매년 4억~5억 달러, 마약과 위폐 유통으로 3억~5억 달러, 남북 교류로 1억6천만 달러 등을 각각 벌어들이는 한편, 재일 동포들의 대북송금액도 연간 3천만~1억 달러로 추산된다.¹⁰⁾ 남북교류 및 대북지원이 중단 또는 축소되면 경제난이 가중되는 것은 물론 군사장비의 개발과 생산을 위한 물품 도입이 중단되어 군수산업의 위축을 피하기 어렵다.

금년의'213 합의'이행 과정에서 돌출된 방코델타아시아(BDA) 문제에서 보듯이, 북한은 미국 주도의 국제금융체제에 적응하지 않을 수 없게 되었다. 또한 특권 엘리트층의 충성을 담보하기 위한 사치품 구입이 벽에 부딪치게 된다. 충성 유인용 특전적 재화 부족 현상은 자연히 그에 따라 특전특권 다름을 심화시키고 그 결과 특권 엘리트층 내 파벌이 형성되어 소의 파벌의 반정권화 경향을 낳을 수 있다는 추론을 가능케 한다. 이처럼 선군정치는 북한체제의 정상적 작동을 어렵게 만들고, 국제금융체제의 투명성은 특권특혜 수수(收受)구조로 유지해온 현 정권의 앞날을 무척 불투명하게 한다.

10) 박창권·김명진, "대량살상무기 확산방지구상과 북한" 국방연구원 <국방정책연구> 2006. 봄호.

2. 북한 체제변화 유형: 한반도 비핵화 협상 결렬 상황

가. 대북압박 재개 및 강화

이 국면은'213 합의'구도가 깨진 상태로 북한의 비핵화에 대한 기대가 무산된 상황을 상징한다. 북한이'213 합의'이행을 거부하고 미국이 비타협적 대북 노선으로 회귀할 경우 국제사회는 대북압박에 동참하면서 한반도 안보상황은 악화되고 대북 압박과 제재는 경제적, 군사적 측면에서 다양하게 전개된다. 또한 북한 인권 문제 압력과 탈북자의 반복활동, 그리고 국제사회에서의 북한의 불법정권 부각 등을 통해 북한을 계속 몰아 부친다. 미국은 효율적인 경제체제를 위해 중국과 한국의 대북지원 중단을 요구할 것이다. 한반도와 동해상에서의 미국과 일본의 군사적 시위가 계속되면서 북한의 신경질적인 반응이 나타날 수 있다. 그와 함께 미국 주도의 일본, 호주, 캐나다 등이 참가하는 확산방지구상(PSI)으로 북한을 인내의 한계로 내몰아 신중한 판단과 자제력을 잃도록 만든다.

이러한 상황은 현재 상당히 수그러들었다. 그러나 이 국면이 나타나면 한국 사회는 두 진영으로 쪼개질 수 있다.'민족과 동맹','민족공조와 국제공조'사이에서 국론은 분열되고 북한은 이 틈새를 파고든다. 이 상황에서 벗어나지 못한다면'반미(민족)와 반북(동맹)'사이에서'죽기 살기 식'의 사활을 건 싸움판이 벌어지면서, 한국 사회의 상처는 더욱 깊어지고 국가의 미래는 한층 불투명진다.

나. 북한 체제변화 추구 <정권교체>

정권교체(regime change)는 특정 국가의 공격적이고 비우호적인 정권을 제거하고 유효적이고 순응적인 정권으로 대체하여 문제를 해결하는 방식이다. 정권교체는 정권추출(regime ouster)과 그 다음 단계의 정권대체(regime replacement)까지 포괄하는 과정이다. 정권추출도 쉬운 작업이 아니지만, 다음 단계인 정권대체는 더욱 성공하기 어려운 문제다. 미국은 이라크 정권교체 과정에서 엄청난 비용을 치르고 있다. 이라크의 후세인 정권의 축출보다 새로운 정권의 수립이야말로 한층 어려운 작업이며, 미국은 후세인 정권추출보다 정권교체 과정에서 이라크 수렁에 빠져 좀처럼 헤어나지 못하는 국면에 처했다. 군사적 점령정책은 용이하지 않고 민족주의의 발흥과 조직적인 저항 등은 아주 높은 인적, 군사적, 경제적 비용을 치르게 한다.

한때 미국은 북한이나 이란 경우 핵보유를 추구하지 않거나 또는 덜 위협적인 정권으로 대체(regime replacement)를 생각했다. 그러나 문제의 핵심은 정권교체 자체의 정당성 차원이 아니라, 이를 실천에 옮기기가 지극히 어려우며 또한 기대했던 결과를 얻을 수 없다는 데 있다. 북한

의 정권교체는 현실적인 가능성의 문제 못지않게 북한 사회의 '빅뱅'을 초래하는 폭발성을 지닌다. 정권교체는 북한의 붕괴를 가져와 군사적 충돌, 핵 물질 및 대량살상무기 유출, 대량탈북 등 통제할 수 없는 상황을 가져올 수 있다는 두려움에서 북한의 급변사태는 결코 바람직스럽지 않다고 여긴다. 그럼에도 핵미사일 문제는 북한체제의 변화 없이는 해결이 불가능하다는 인식이 다시 대두할 경우, 사회주의체제의 존속을 전제로 정권 차원의 변화에 대한 논의가 제기될 수 있다. 이를테면 '정권변환'(regime transformation)이나, 또는 통치방식의 변화를 기대하는 '리더십 변화'(leadership change), '정권행태의 변화'(change in regime behavior) 등 이론적 차원에서 논의된 경우가 있다.

그럼에도 북한의 정권교체는 미국과 중국 사이 상호 이익의 존중을 전제로 '빅딜'을 단행할 수 있다. 이는 미국이 중국의 북한 관리를 받아들일 수도 있다는 입장이다. 중국은 북핵 보다 대량난민 유입을 초래할 북한 붕괴를 더욱 우려한다. 그러나 미국에게는 북한 붕괴 시나리오보다 핵무기와 핵물질의 유출이 가장 우려되는 사안이다. 미국과 중국은 한반도 현상유지에 동의하지만, 북한체제 자체가 끝없는 불안 요인이라면 양국이 협의하여 이 문제를 근본적으로 해결하는 것이 미래지향적이라는 입장이다. 따라서 미국은 중국이 북한을 '변화'시킨다면 중국의 한반도 북부지역에 대한 배타적 특권을 인정하겠다는 차선책으로 기울 수 있다. 이 경우 미국과 중국의 빅딜 개연성은 결코 가공의 소설 소재로 끝날 문제는 아니다. 북한의 미래 문제와 관련하여 미국과 중국의 빅딜 가능성은 지난 세기의 역사의 악몽을 떠올리게 한다.

다. 북한 정권진화(regime evolution) 추진

정권진화(regime evolution)는 군사력 동원을 자제하고 외교적 노력과 다양한 인센티브를 제시하면서 대상 국가의 호전적인 행태를 변화시키기 정책이다. 정권진화는 군사력보다 외교를 앞세우며 주고 받기식의 점진적인 접근을 선호한다.¹¹⁾ 1990년대 미국이 소련을 상대로 군축협상과 함께 교역 확대를 추진한 것은 대표적인 정권진화 정책의 일부라고 할 수 있다.¹²⁾

정권진화는 북한의 개방개방을 통해 북한체제의 점진적 변화를 기대할 수 있고, 또한 북한체제의 변화를 통해 평화와 번영을 추진해 나간다는 시나리오이다. 사실 현실적으로 외부의 개입에

11) Richard N. Haass, "Regime Change and Its Limits," *Foreign Affairs*, July/August 2005.

12) 북한의 정권교체 문제는 엄청난 불확실성을 안고 있다. 특히 정권교체, 북한의 붕괴는 핵무기의 사용 가능성과 핵의 유출 등 가공할 상황이 전개될 수 있기 때문에 치밀하고 완벽한 시나리오가 불가능한 상태에서 정권교체나 붕괴에 따른 혼란은 아무도 예측할 수 없다. 그리고 통제되지 않는 권력공백 상태에서 대중폭동, 집단기아, 대량 탈주 등과 같은 무질서와 혼란으로 한반도뿐만 아니라 동북아 지역 전체의 긴장과 갈등을 초래할 수 있다. 따라서 북한을 핵보유국으로 전제하고 현실적인 북한 정권의 진화정책의 추구가 바람직하다.

의한 북한의 체제변화는 거의 불가능한 일에 가깝다. 또한 세계사적으로도 성공한 사례를 찾아보기 어렵다.¹³⁾ 우리 정부의 대북정책의 기본 방향은 북한의 붕괴를 바라지 않으며, 북한의 개혁개방을 적극 유도하여 한반도의 평화와 민족의 공동 번영을 추구하는데 있다. 정권진화는 군사력보다 외교를 앞세워 '주고받기' 식의 점진적인 접근을 추구한다. 이는 문제 국가를 고립시켜 직접적인 군사력을 동원하는 정권교체와는 다르다. 정권교체는 대상 정권을 축출한 뒤 대체정권을 수립해야 하는데, 문제는 이라크에서 보듯 엄청난 정권대체 비용을 치르기도 성공하기 어렵다는 데 있다. 그러므로 북한의 경우 북한정권의 진화 정책을 추구해야 한다는 주장은 상당히 설득력이 있다.

정권진화 전략은 한반도 상황에서 가장 바람직한 방식이다. 정권진화 논리는 미국이 한국중국과 협력하여 북한체제의 안전보장과 에너지를 포함한 경제협력을 제공하여 그 대가로 북한의 핵동결과 핵폐기를 이끌어내는 전략이다. 그러나 북한 현 정권이 존속되는 한 개혁개방을 기대하는 것은 불가능하다는 인식이 점차 높아지고 있다. 이런 상황에서 이 시나리오는 '희망적 전망'(wishful thinking)에 불과하다는 비판적 지적도 제기된다. 어느 면에서 보면 정권진화 논리는 오히려 정권교체 다음 단계에 해당하는 것으로 볼 수도 있다. 그러나 무엇보다도 정권진화 정책이 현실화되는 데에는 한국과 미국 간의 신뢰와 협력이 전제되어야 한다. 즉, 미국과 한국 사이에 통일한국의 미래에 대한 이해의 일치가 부재한 상태에서는 무의미한 시나리오로 전락된다. 현재 한미 관계의 이완 상태를 심각하게 우려하는 분위기 속에서 정권진화 시나리오의 적극적인 추진을 기대하기는 어렵다.

IV. 통일유형 및 급변사태 대응

1. 통일유형

통일 상황에 대한 시나리오, 요인, 통일유형 등에 대한 연구는 지난 90년대 김일성 사망을 계기로 많은 관심이 나타났다. 국내외를 막론하고 사회주의권 체제붕괴 모델을 중심으로 북한의 급격한 체제변화를 예상한 다양한 연구 성과들이 축적되었다.¹⁴⁾ 이처럼 북한의 급변사태에 대비하여 한반도 통일 상황에 따른 위기 요인들의 관리 측면에서 검토되기도 했다. 대부분의 통일 시나

13) Joseph S. Nye JR. 2006, "Transformation is Hard" *Time* (Sunday, Jul. 9, 2006).

14) Eberstadt, *Foreign Affairs*; Snyder USIP Report; Rand Report; 일본 방위청 보고서; 삼성경제연구소, 「남북한 통일시나리오」(1996.10); 박영호 외, 「통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안: 이론적 모델과 전문가 인식조사」(통일연구원, 2002).

리오는 당시의 시대적 상황을 반영하여 북한의 붕괴를 전제로 동서독 식 흡수통일 모델을 상정한 것이었다.

한반도의 통일은 전쟁에 의한 무력통일 전략은 배제한다. 통일의 기본유형으로 흡수형(동서독 통일), 합의형(예멘의 초기단계 통일), 충돌형(베트남식 통일, 예멘의 후기단계 통일) 통일의 세 유형을 들 수 있다. 이 가운데 충돌형은 배제되며, 한반도 통일유형은 흡수형과 합의형의 조화적 층을 추구한다.

첫째, 합의형 통일은 유도형 및 붕괴형 통일 과정에서 남북한 당국자의 합의에 의한 통일 유형을 말하며 우리가 추구하는 통일 유형이다. 이는 북한체제가 현재의 어려움을 무난히 극복하고, 남북이 평화공존 하는 가운데 교류협력을 활성화하여 사실상의 공동체를 형성한 뒤에 남북의 정치적 결단에 따라 1:1 통일을 성취하는 형태다. 일단 우리의 민족공동체 통일방안이 규정하고 있는 단계를 거쳐 통일에 이르는 모습을 상정해 볼 수 있다.

둘째, 흡수형 통일은 북한정권 또는 체제가 붕괴되어 사실상 남한에 흡수통일 되는 형태이다. 이 과정에서 합의형 또는 전쟁형 통일의 모습도 일부 복합적으로 나타날 수 있다. 흡수형은 통일을 유도하거나, 붕괴에 따른 결과로 나타날 수 있다. 통일 과정에서 경험과 개혁개방을 통한 정권진화의 중장기적 전망에 의한 통일방안이다. 이와 함께 고려되어 할 유형은 붕괴형 통일로, 이는 국가 통제기능 상실에 따른 군당대중 간의 갈등, 권력공백(power vacuum) 상태에 따른 불가피한 개입에 의한 통일 유형이다.

셋째, 충돌형 통일은 군사적 무력충돌이나 전쟁에 의한 통일유형으로 우리의 고려 대상이 아니다.¹⁵⁾ 이는 또한 북한에 무력도발 또는 대북 군사적 제재에 의한 전쟁 발발 시 한미 군사동맹을 통해 북한 지역을 점령한 뒤 통일로 이르는 유형이다. 북한 지역 점령 후에도 군정 실시 후 지역 자치정부를 수립한 뒤에 합의 형식의 통일로 이어질 가능성도 있다. 모든 통일 유형은 주체가 한 국일 경우를 상정한 것이며, 북한이 통일의 주체가 되는 시나리오는 배제한다.

통일 실현가능성을 보면 순수한 형태의 합의형 통일은 쌍방의 체제가 안정적으로 유지되면서 통일비용도 최소화할 수 있고 통합 과정에서의 부작용과 혼란도 줄일 수 있다는 측면에서 이상적이지만, 북한 측이 정치적 안정을 유지하면서 개혁·개방과 체제전환을 성공적으로 추진하고, 이를 토대로 정치·사회체제의 민주화도 달성한다는 전제를 상정하고 있기 때문에 현실적인 남북관계 상황에서 실현 가능성은 높지 않다. 그러나 흡수형 통일이 추진될 경우에도 남북한 합의 형태를 취할 필요가 있다는 점에서 합의형은 통일 방식과 절차에서 반드시 고려되어야 한다. 흡수형은 다양한 유형이 가능하기 때문에 하나의 형태로 규정하기는 어려우나 현재로서는 가장 실현 가능성도 높지만, 불안정성이 높아 치밀한 시나리오가 요구된다. 흡수형은 또한 대북 포용정책에 따

15) 결코 무력에 의한 통일은 추구되어서는 안 된다. 따라서 전쟁형 통일은 통일 시나리오라기보다는 전쟁 대비 계획 차원에서 준비할 사안이다.

른 내부변화가 추진되는 과정에서, 아니면 봉쇄에 따른 위기 고조에 따른 혼란이 발생하여 이를 극복하지 못하고 정권·체제에 붕괴로 이어져 결국은 통일로 이어지게 되는 상황을 상정한다. 이 과정은 김정일 유고, 쿠데타 발생 등 돌발적인 사태 발생으로 인한 내부혼란, 체제붕괴 가능성도 상존하고 있다. 요컨대 우리가 추구하는 통일유형은 '흡수형+합의형'이라 하겠다.

2. 급변사태

북한의 급변사태는 북한 붕괴론 즉, 북한의 연착륙 실패에 근거한 통일 예측 시나리오이다. 그렇다면 붕괴란 무엇인가? 북한의 위기수준을 평가하고 내구력을 전망하기 위해서 먼저 변화를 설명하는 과정에서 통용되고 있는 붕괴(collapse)라는 용어에 대한 정확한 이해가 전제되어야 한다. 붕괴는 급격한 정치적 변화를 뜻한다는 의미를 지니고 있지만, 이것은 변화의 영역 또는 내용을 설명하기에는 모호한 용어이다.¹⁶⁾ 붕괴 개념을 북한에 적용할 경우 김정일을 둘러싼 권력엘리트 집단의 교체를 의미하는 것인지, 또는 "우리식 사회주의" 체제(regime)의 변화를 의미하는 것인지 그렇지 않으면 북한체제(system) 자체의 총체적 변혁을 의미하는지 분명치 않다. 그러므로 북한 붕괴를 논의할 경우 먼저 변화의 다양한 층위를 구별해야 한다. 변화는 권력엘리트, 정치이념적 차원의 체제, 그리고 총체로서의 체제의 수준에서 발생할 수 있다. 그리고 이 세 수준의 관계는 변화의 형태와 내용에 있어서 계기적 발전으로 이어지느냐 그렇지 않느냐 하는 문제도 중요하다. 이를 세 타입으로 구분할 수 있다.

- Type I: 박정희 유신체제의 붕괴, 마르코스 독재체제의 몰락
- Type II: 동유럽 사회주의국가 폴란드, 헝가리, 체코의 체제전환
- Type III: 동독, 월남의 멸망

①Type I: 권력엘리트 교체 단계로, 이 수준의 변화 양상은 가장 빈번히 발생하는 변화로서 반드시 체제 속성의 변화를 동반하는 것은 아니다. 권력엘리트들은 선거나 지명과 같은 제도화된 방식 혹은 집단 간의 갈등을 통해서 교체될 수 있다. 변화의 수단이 어떤 것이던 간에 - 평화적 또는 물리력을 통한 강압적 방식이던 - 권력엘리트의 교체는 구성원들의 행동양식의 변화를 가져오는 것은 아니다. 중국의 지도자의 유고와 중국의 장래에 대해 전망한다면 개혁개방정책을 둘러싼 분열과 혼선이 예상된다고 하더라도 중국식 사회주의체제의 근간을 흔드는 정도의 변화를 기대하기는 힘들다. 가령, 어떠한 형태의 변화의 조짐이 보인다고 하더라도 그것은 권력엘리트의 교

16) 박영호, "북한 붕괴론에 관한 이론적 고찰," 안보국방관계 특별학술회의 「한반도 급변 사태 시 과제와 대책」 (한국정치학회·한국정치학회총회 1997.11.14), pp. 9~19.

체 수준 이상의 변화로 이어지지는 않을 것으로 전망된다.

② Type II: 체제전환 단계로, 이는 권력엘리트의 교체 보다는 포괄적인 것으로 체제 구성원들 사이의 행동양식에 있어 심대한 수정을 수반한다. 권력엘리트가 교체될 뿐만 아니라 체제의 구조가 변화한다. 대중동원과 집단적 폭력이 동반되는 고전적 의미의 혁명이 이같은 체제변혁의 전형적인 예에 속한다. 그러나 체제변혁의 형태로 고전적 혁명만을 유일한 사례로 들 수는 없다. 1980대 초 라틴아메리카와 아시아지역을 휩쓴 민주화의 도미노현상을 비롯하여 1980년대 말 동구 사회주의 대변혁은 체제변혁의 적합한 예들이다. 특히 1979년 한국의 유신권위주의체제의 붕괴는 이에 딱 부합되는 사례이다.

③ Type III: 총체적 체제변혁으로, 이 단계는 가끔 발생하는 변화 형태로서 위의 두 단계의 변화보다 훨씬 포괄적이다. 이 변화는 사회구성원들이 더 이상 공동체 유지를 위한 분업규칙을 따르지 않을 때, 혹은 보다 느슨한 사회체제가 다른 사회체제에 통합될 것을 동의할 경우나, 또는 무력으로 병합할 때 발생하게 된다. 총체적 체제변혁은 체제의 해체 혹은 통합을 통해 나타난다. 이같은 변혁은 소연방의 해체(평화적), 동서독통합(평화적), 베트남통일(폭력적), 예멘통일(평화적-폭력적) 등에서 그 예를 찾을 수 있다.

북한은 붕괴할 것인가? 사회정치적 변화의 과정에 있어서 낮은 수준에서의 변화가 높은 수준의 변화로 계기적으로 발전하기 위해서는, 변화의 점진적인 누적 보다는, 상당한 수준의 구조적 변화가 선행되어야 한다. 이제 북한의 내구력 또는 붕괴를 설명하는데 이 같은 논의를 적용해 보자. 첫 단계는 김정일과 그를 둘러싼 권력엘리트 집단의 교체에 한정된다. 김정일의 기반이 김일성의 유산 위에 놓여있는 만큼 그들 집단의 축출은 매우 심각한 의미를 지니게 될 것은 분명하다. 둘째 단계는 노동당에 의해 지배되고 주체사상에 의해 정당화되는 북한식 사회주의체제 즉, "우리식 사회주의" 체제의 변혁을 뜻한다. 이것은 체제의 구조적 모순을 드러내는 것인 만큼 변화의 폭과 내용은 매우 급격한 형태를 띠 것이다. 셋째 단계는 북한의 총체적 체제변혁 즉, 해체를 의미하는 것으로 남북한의 통합으로 이어질 가능성이 있다.

세계사적 경험에 비추어 보면 낮은 단계의 변화가 곧장 높은 수준의 변화로 발전하는 경우는 드물다. 그러나 북한은 김정일 자신과 그와 관련된 모든 요소들이 일정한 체제의 속성을 유지시켜 주는 중요한 요소라는 점에서, 김정일을 둘러싼 권력엘리트의 교체는 북한식 사회주의체제의 급격한 변화로 이어질 개연성이 높다. 나아가 "우리식 사회주의" 체제의 종말은 독일의 경험에서와 같이 북한이라는 총체적 체제변혁, 북한사회의 해체로 발전할 가능성을 배제할 수 없다. 이처럼 북한사회의 특수한 성격으로 말미암아 첫 단계의 변화가 높은 수준의 변화로 연동될 수 있다는 점이 주목된다. 그러나 체제 수준에서 심각한 구조적 모순이 존재하지 않는다면 김정일의 축출과 그에 따른 체제의 변혁이 계기적으로 연결되리라고 생각할 수는 없다는 점에 유의해야 한다.

그렇다면 북한은 과연 붕괴과정에 돌입했는가? 그렇지 않다면 체제 내구력 즉, 지속성의 조건을 갖추고 있는가? 이는 북한의 미래를 전망하는 문제로 "체제" 차원의 위기수준과 내구력에 대한 분석을 통해 판단할 수 있다. 이와 관련하여 최근 민족통일연구원이 1986년부터 1995년까지 10년 동안의 북한 사회의 5개 분야(이념, 엘리트, 경제, 통제, 대외관계 분야)에 대한 위기지수를 세분화된 지표별로 나누어 그 추이를 분석한 「북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망」(김성철 외, 1996년 12월 간행)이라는 연구는 많은 관심을 끌었는데, 이 연구결과는 다음과 같은 사실을 밝혀주고 있다.

첫째, 북한의 "우리식 사회주의" 체제의 위기수준은 점진적으로 증가하고 있으며 특히 1990년대 초반의 증가추세가 두드러지게 나타나고 있는 가운데 1992년에 이미 체제위기의 임계점에 도달하였다. 위기 임계점 통과가 곧 체제변혁을 가져오는 것은 아니지만, 그 이후에도 위기수준이 지속적으로 증가하고 있는 점에서 북한은 체제 차원에서 불안정하다. 북한 "체제"는 김정일을 중심으로 한 권력엘리트 보다 더 포괄적인 개념이기 때문에 체제가 불안정한 이상 김정일이 외견상 권력을 안정적으로 장악하고 있다 해도 장기적으로 김정일 집권이 안정적이라고 할 수는 없다. 둘째, 위 연구에 의하면 북한체제의 최대 약점은 국제적으로 도덕성을 인정받지 못하고 있다는 점, 국제적인 경제협력관계가 미약하다는 점, 식량 및 원유 등 안보자원을 안정적으로 확보하지 못하고 있다는 점 등으로 나타났다. 반면, 북한체제의 강점은 관료기구의 기능이 정상적으로 작동하고 있으며 당 간부를 중심으로 한 엘리트의 응집성이 비교적 잘 유지되고 있다는 점을 들 수 있다. 달리 말해, 북한 상층부의 공식적인 지시전달 메커니즘과 인적 요소는 다른 부문에 비해 상대적으로 강점을 지니고 있다고 할 수 있다. 친인척에 의한 권력독점, 치밀한 계급정책을 통한 사상성 검증, "당적 지도" 원칙의 고수를 통해 사람과 기구를 끊임없이 정비해 온 북한식 사회주의체제의 가장 큰 강점으로 나타났다. 이와 함께 청소년층에서 사회주의 문화가 많이 훼손되고 있음에도 불구하고, 대체적으로 사회주의 문화가 그대로 유지되고 있는 것으로 보인다.

위 연구결과의 최종적 결론은 북한 당국이 현재와 같은 위기수준 증가추세를 억제하지 못한다면, 위기지수가 2001년~2008년 사이에 체제변혁 임계점을 통과하게 될 것으로 예상된다는 점이다. 바로 이 시기가 체제변혁의 예상연도이며 향후 5년~12년에 해당된다. 그러나 북한의 체제변혁은 반드시 총체적 체제변혁 - 우리 사회에서 일반적으로 인식되고 있는 이른바 '붕괴' - 으로서 이어지지 않을 수도 있다. 북한 내에서 위에서 살펴본 둘째 단계 수준의 위기상황이 발생할 경우 주변국의 입장과 한국의 대응능력에 따라 변화양상이 달라진다. 어쨌든 체제변혁이 총체적 체제변혁 즉, 북한사회의 전면적 해체로 진행될 것인가 그렇지 않고 위기상황이 수습되어 다시 안정적 국면에 진입할 것인가는 아무도 예측할 수 없다.

그렇다면 북한은 왜 지금까지 붕괴하지 않고 유지되고 있는가? 이 문제는 북한 관측자들의 미

래 예측을 항상 곤혹스럽게 하는 문제가 아닐 수 없다. 여기에는 아주 흥미로운 사례가 있다. 1997년 클린턴 행정부 당시 미국은 북한 경제가 급속도로 악화돼 북한 정권이 5년 안에 붕괴될 가능성이 있다는 결론을 내렸다. 클린턴 행정부는 이 같은 판단에 따라 1994년 북한이 핵 프로그램을 중단하는 대가로 2003년까지 경수로를 건설해 주기로 약속했다. 미국 국립문서보관소(NSA)가 비밀 해제한 문서에 따르면 클린턴 행정부 관리들과 외부 전문가들로 구성된 정부 패널은 당시 북한의 경제가 파탄 직전에 있으며, 경제가 회복 불가능한 수준으로 악화돼 북한의 정치가 급격히 붕괴될 가능성이 높은 것으로 예측했다.¹⁷⁾ 당시 클린턴 행정부 고위 관리들은 아무도 김정일 국방위원장이 2003년까지 권좌에 있을 것으로 예상하지 않았으며, 1997년 초까지 미 중앙정보국(CIA)은 북한이 전면적인 개혁 없이는 경제적 상황을 되돌릴 수 없다는 결론을 내렸다. 그러나 거의 10년이 지난 지금 이러한 전망은 여지없이 빗나갔으며 폐쇄적인 북한 사회에 대한 과거 미국 정부의 판단착오를 여실히 보여주고 있다. 클린턴 행정부 시절 대북 정책조정관을 지낸 웬디 셔먼 전(前) 국무부 차관관은 “사람들은 북한 정권의 내구력을 끊임없이 과소 평가해왔다”고 말했다. 클린턴 행정부의 전망과는 달리 최근 몇 년 간 북한 경제는 한국과 중국 등 주변국들의 인도적 지원 등에 힘입어 안정되고 있다. 이 때문에 현재 미국 정부 내에서도 북한의 김정일 국방위원장이 경제 붕괴로 권력을 잃을 것으로 보는 견해는 거의 찾아보기 힘든 상황이다. CIA 주도의 전문가팀 관계자들은 1997년 당시에는 북한의 주변국들이 지금과 같은 지원을 제공할지 결코 예상하지 못했다.¹⁸⁾

북한체제의 붕괴 가능성과 미래 전망과 관련한 북한체제의 내구력 문제는 지금까지 일반적으로 김정일 리더십, 주체사상의 내면화 수준, 대민통제력 등의 변수를 지표화하여 측정하는 방법을 활용해왔다. 이러한 문제인식에서 통일일연구원에서 북한체제의 변화추세를 탈북자 설문조사 결과 분석을 통해 밝힌 연구가 주목된다. 이 연구는 정치 분야에서 체제정당성을 검증하는 변수로 김정일 리더십, 조선노동당에 대한 지지도, 사회주의체제에 대한 지지도, 「조선민주주의인민공화국」에 대한 지지도 등을 지표화한 결과 모든 분야에서 현재까지도 급격히 저하되는 추세였다. 정치적 통합성 부문, 그리고 주체사상의 침투력이 계속 악화되고 있으며 당 조직의 효율성 측면에서도 지속적인 악화 추세를 보였다.¹⁹⁾

특히 사회통제는 북한에서 정권, 체제 및 국가를 유지하는 중요한 기제로, 북한이 경제적 어려

움과 대외적 고립 상황에서도 정권유지와 체제지속성이 가능한 데에는 물리적 강제 수단을 통해 주민들을 통제하고 있기 때문이다. 강력한 사회 통제력의 유지는 북한체제의 전반적인 변화를 제약하는 요인이 된다. 주민통제의 수준은 1990년대 이후 대체적으로 완화되는 경향을 보였으며, 2001년에 들어서도 통제 수준이 완화되는 경향 속에서도 북한 당국의 사회통제 노력은 지속되고 있는 것으로 나타났다.²⁰⁾ 이처럼 대개의 연구결과는 김정일의 리더십, 주체사상, 대민통제력 등 거의 모든 분야에서 북한의 내구력 지표가 급속히 저하되고 있는 것으로 나타났음에도 불구하고 북한의 체제붕괴 조짐이나 사회균열의 파국적 현상이 본격적으로 분출되지 않는 까닭은 무엇인가?

한편 필자가 다양한 신분 출신의 탈북자들의 면담을 통해 접근한 북한 체제 내구력과 북한의 미래에 대한 이해는 지금까지의 접근방법에서 인식하지 못했던 점을 일깨워준다. 즉, 김정일의 리더십, 주체사상의 내면화 수준, 그리고 대민통제력은 분명 빠른 속도로 약화되고 있음에도 불구하고 북한체제가 크게 동요하지 않는 것은 통치계층인 엘리트층과 중간층 그리고 하층 주민들 할 것 없이 모두 붕괴로 인한 개개인의 미래불확실성이 붕괴 자체를 거부한다는 사실이다. 이는 객관적 지표와는 달리, 체제붕괴는 개개인의 주관적 이해관계에 따른 득실 측면에서의 손익이 뚜렷하지 않은데다 붕괴로 인한 불확실한 미래보다는 차라리 지금까지 그럭저럭 적응해왔던 현재적 삶의 방식을 유지하는 것이 차선일 수 있다는 인식이다.

북한 체제붕괴 후 북한사회의 안정의 회복 못지않게 이에 대한 북한 주민들의 각각의 반응이 이후 북한사회의 미래를 예측하는 데 중요한 변수가 된다. 우선 누구보다 먼저 간부층이 가장 예민하게 반응할 수밖에 없을 것이다. “당장 자본주의가 들어온다면..., 남한이 우리를 통치한다면 지금 살던 곳에서 쫓겨나지 않을까...” 나와 우리 가족의 운명은 어떻게 될 것인가 하는 불안과 두려움이 오히려 현 상태의 유지와 결속을 바라는 형태로 나타난다. 부잣집 머슴으로 사느니 경제적으로 궁핍하나마 이 상태가 낫다는 생각일 수 있으며, 특히 남한 사정을 잘 알고 있는 통치계층의 엘리트층 내부에서 붕괴에 대한 우려와 두려움은 어느 계층보다도 심각한 것으로 보인다. 그러나 중간 계층의 입장은 다르다. “무너진다고 해서 나가지야 당하겠는가...”하는 기대 속에서, 세상이 한번 바뀌어야 된다는 입장에서 무너져도 살 수 있다는 자신감 속에서 변화에 대한 낙관적 기대를 거는 분위기도 있다. 따라서 북한 주민들 사이에 체제붕괴에도 불구하고 미래 보장에 대한 낙관적 확신이 광범하게 퍼져나간다면 실제로 붕괴 가능성은 그만큼 더 높아진다. 지금까지 북한의 체제붕괴가 회피되어온 데에는 북한 통치층은 체제 변화로 인한 그들의 미래를 보장해 주는 출구(Exit)를 발견할 수 없었기 때문이다.

17) MORI DocID: 1085294, Exploring the Implications of Alternative North Korean Endgames: Result From a Discussion Panel on Continuing Coexistence Between North and South Korea, *Intelligence Report* 21 January 1998.

18) “In '97, U.S. Panel Predicted a North Korea Collapse in 5 Years” Published: October 27, 2006 <http://www.nytimes.com/2006/10/27/world/asia/27intel.html>

19) 박영호·조민 외, 「통일예측모형 연구: 지표 개발과 북한체제 변화 추세 분석」(통일연구원, 2003), pp. 104~109.

20) 박영호·조민 외, 앞의 책, pp. 119~124.

V. 통일 프로세스 : 평화체제 구축과 통일협정

한반도의 통일은 대개 두 가지 경로로 접근할 수 있다.²¹⁾ 하나는 한반도 평화와 남북한 교류협력의 발전심화를 통해 궁극적으로 통일에 이르는 코오스를 들 수 있다. 이 경로는 장기적인 평화적 교류협력을 통해 자연스럽게 통일에 이르는 과정이다. 이 과정에서 통일 문제는 사실상 서두를 일이 아니며, 역사의 먼 지평에 설정된다. 그와 달리 다른 하나는 북한의 체제변화를 전제로 접근 가능한 통일의 경로가 있다.²²⁾ 말하자면 두 개의 통일시나리오를 상정할 수 있다.

통일시나리오 가운데 하나는 남북한 간 장기공존 과정을 거쳐 국가연합 형태인 <남북연합> 또는 <남북연방> 단계에 이르면 본격적인 통일 국면에 접어들어 상태로 상정할 수 있다. 이는 한반도 평화체제 구축과 함께 남북한 교류협력의 발전심화를 기반으로 남북한 각 부문에서의 통합의 수준이 상당히 높아진 상태의 자연스런 결과로 제도적 통일의 한 형태로 진입하게 된다. 이는 한반도 평화체제 구축/남북한 교류협력 심화 ⇒ <남북연합> 코오스로 나타난다. 또 다른 통일시나리오로는 북한 급변사태와 붕괴로 인한 통일로, 이 경우에도 우리는 <남북연합>의 압축적 적용을 준비해야 한다. 우리가 추구하는 통일 프로세스는 두 통일시나리오의 동시적 추진이라 할 수 있다. 하나는 북한의 급변사태 발생 시에 대응한 다각적인 대처방안을 마련을 통한 통일 추진전략과 함께, 다른 하나는 한반도의 공고한 평화 위에서 민족공영의 기반을 마련하기 위해 남북 간 '평화와 협력의 틀'을 구축해 나가면서 통일을 추구하는데 있다.

1. 한반도 평화협정 체결과 통일협정의 선언적 규정

우선 한반도 평화체제 구축과정에서 평화협정 체결 과정에 반드시 한반도 통일의 원칙과 통일

21) 통일(unification) 과 통합(integration)은 구별된다. 통일은 서로 다른 정치체(political entity) 또는 국가들이 하나로 결합되는 정치적·국제법적 '사건(event)'로 볼 수 있다. 반면 통합은 민족 또는 국가 내부의 다양한 구성 부분들 가운데 상호 등질적 부문 간의 조화와 융합의 '과정(process)'을 뜻한다. 예컨대 경제통합, 군사통합, 사회문화 통합 등을 말한다. 그러나 통일은 단순히 정치적·국제법적 사건에 그치는 것이 아니라, 그러한 정치적·국제법적 사건으로부터 그 후 경제적, 사회문화적, 군사 부문 등 각 부문의 통합을 거쳐 궁극적으로 민족적 삶 자체가 하나로 되는 일련의 과정으로 파악할 수 있다. 또한 남북한 각 부문의 통합은 통일 이전 단계에서 추진되나, 통일 후에도 지속되는 과제이다. 따라서 통일은 모든 부문의 통합 과정을 포괄하는 하나의 총체적 과정으로 이해할 수 있다. 통합이 각 부문의 내적 결합의 정도와 수준을 의미하는 것이라면, '민족통합'의 경우 민족 내부의 결합 수준(?)을 의미하는 비논리적인 개념이다. 즉, 민족통일이라는 말은 가능하나 민족통합이라는 말은 그릇된 표현이다. 이와 달리 흔히 '국민통합'은 일반적으로 대립적 이념을 비롯하여 계층간, 지역간, 세대간 갈등과 차별성의 해소와 관련된 개념으로 사용된다.

22) 북한의 위기상황은 민족공영의 틀을 마련할 수 있는 기회가 될 수 있다. 우리의 의지와 준비에 따라 북한의 붕괴는 남한 주도의 통일로 진전될 수 있는 계기로 전환이 가능하다. 그러나 붕괴는 자칫 민족적 재앙을 불러일으킬 지도 모른다. 문제는 한국 정부가 북한의 붕괴를 촉진하거나 또는 억제할 수 있는 입장은 아니라는 데에 있다.

의 기본 방향을 천명해야 한다. 한반도 평화협정 내용 속에 남북한 '통일협약의 기본 내용'을 반영하거나, 또는 그와 별도로 남북한 간 통일협약 체결을 제외할 수 있다. 물론 북한 현 정권과 통일협약 체결을 기대하는 것은 무리일 수 있다. 그러나 북한 현 정권도 체제유지의 정당성 차원에서 선언적 차원의 통일협약의 최소 형태를 받아들일 수도 있을 것이다. 사실상 통일협정은 북한의 임시정권과 맺는 방식이 될 가능성이 높다. 통일협정은 남북한의 과도기적 임시헌법의 성격을 지닌다. 그럼에도 사회정의와 현실성 간의 타협적 접근이 요구된다. 어느 경우에도 통일협정은 통일의 제도적 형태로 <남북연합>을 지향한다.

가. 통일협정 기본방향

한반도 경제공동체 형성을 통일협정의 기본 방향으로 삼아야 한다. 남북한 통합의 방향은 시장경제의 이념 위에서 사적 소유권과 공동체(not commune, but community)의 조화 추구하는 한편, 남북한 산업의 상호보완적, 전략적 분업 - 북한의 지하자원, 미개발 토지, 양질의 노동력 등과 남한의 자본 기술 마케팅을 조화시켜 나가야 한다. 그리고 북한 지역의 시장경제의 단계적 발전을 도모하기 위해 북한의 실패한 중앙계획경제로부터 낮은 단계로의 시장경제로의 이행을 단계적으로 추진할 필요가 있다. 또한 수령 독재체제로부터 권위주의적 집단지도체제로의 민주화 이행을 신중하게 이끌어내야 한다. 북한 스스로에 의한 미래에 대한 발전 개념이나, 미래청사진의 기대는 무망하다(No Concept for Future, -No Blueprint for Future). 그런즉 통일협정은 다음의 내용을 담아야 할 것이다.

나. 통일협정 주요내용

□ 북한 통치 엘리트층과의 타협

통일협정 파트너는 북한의 현 정권 이후 등장할 북한 정권으로, 이러한 정권은 '민주 혁명'을 통해서 등장할 수도 있고, 또는 김정일 유고시 평화롭게 등장할 수도 있다. 이 임시정부는 시장경제 및 자유민주주의 원칙에 순응하는 통일 국가를 이룩할 의지가 있어야 된다. 통일협정은 이들 북한 임시정권의 집권층의 통일 후 미래 보장 내용을 선언해야 한다. 통일협정은 북한 당국자와 맺는 조약으로 조약 당사자들인 북한의 집권 통치층의 미래를 보장해주어야 한다. 집권통치층을 대상으로 인권유린 문제를 제외하고 결코 통일 이전 분단체제하에서 과거사를 묻지 않겠다는 입장 천명이 요망된다. 이를 위해 '일반 사면'방식을 고려할 수 있다.²³⁾

23) A. 란코프, "남북한 통일은 세계에서 가장 까다로운 유형,"
<http://www.dailynk.com/korean/read.php?catald=nk04700&num=41248>

□ 정치적 자유와 최소한의 민주주의 원칙 시행

통일협정은 북한의 신속한 자유화 조치를 단행해야 한다. 북한의 억압체제에서 고통 받는 사람들에게 신속히 정치적 자유를 보장하고 자유선거 실시를 선언해야 한다. 이러한 자유화 조치는 어느 정도 정치사회적 혼란과 부작용을 초래할 수 있지만 예상되는 북한 민중의 요구를 거부할 수는 없다.

□ 법적제도적 통일의 유예기간 선언

남북한 정치적 통일은 일정 기간 유보되어야 한다. <남북연합> 단계의 추진을 목표로 통일준비의 일정한 기간을 명시하여 완전 통일로 가는 로드맵을 제시해야 한다. 구체적으로 통일협정 기간 동안 어느 부문에서 언제까지 어떤 정책을 해야 하고, 또 완전통일까지 남북한의 법률, 제도가 어느 정도 다르며, 통일준비 기간 동안 북한 사람들의 권리나 제한이 무엇인지 등등이 담아야 한다.

□ 군사 부문의 일부 통합 선언

통일협정은 공동의 외교정책과 함께 군사재편 추진내용을 담아야 한다. 군사재편 분야에서 중요한 점은 북한 군관 출신들 가운데 일정 비율을 통일한국 군대로 통합시킨다는 방침을 밝혀야 한다. 이는 북한 특권층의 중요 부분인 군관 계층에서 반통일적 감정을 완화하는 방법이다. 아무런 대책 없이 군에서 밀려난 군인들은 통일과정 가장 위험한 반통일세력이 될 수 있기 때문이다.

□ 대량남하 억제제를 위한 미래전망 제시 및 개발 이익 우선혜택 선언

북한 개발프로젝트의 확정과 방향 제시가 이루어져야 한다. 그와 함께 개발이익의 북한주민 우선원칙 선언 등의 내용을 담아야 한다. 이는 북한 주민의 대량 남하를 억제하기 위한 대안이며, 다른 한편 통일 과정에서 북한 지역의 차별적 발전을 극복하기 위한 통일한국의 국민선언이라 할 수 있다.

2. 통일 로드맵과 남북연합

통일은 북한의 체제변화, 남북관계 그리고 국제정세의 변화 등이 상호 영향을 미치는 가운데, 복합적인 상황 예측과 관리를 통해 남북한 급격한 통합을 통제하면서 전반적인 통합 문제를 관리해 나가는 과정이다. 통일은 남북한의 합의에 의해 단계적으로 추진될 수도 있고, 그와 달리 전격적인 형태로 남한이 통일을 떠맡는 형태로 진행될 수도 있다. 보다 구체적으로는 급변사태 대비와 앞의 다양한 통일유형과 관련지어 세 가지 통일 로드맵을 그릴 수 있다.

먼저 평화적 흡수통일 유도과 합의를 전제로, 시장경제 통합을 통해 일국체제 형태의 통일에

이르는 길이 있다. 한편 그와 달리 북합국가통합 형태는 남북 연합제와 연방제로 나뉘볼 수 있는데, 북한 붕괴로 인한 통일과정에도 이 과정을 '압축적으로' 적용할 수 있다. ①연합제 → 통일, ②연방제 → 통일, ③연합제 → 연방제 → 통일의 과정으로 구분 가능하다. 통일 로드맵은 어떠한 경우에도, 북한의 급변사태의 경우를 포함하여 정책적 차원에서 앞의 세 방향으로 통일과정의 진행을 관리하고 통제해 나가야 할 필요성에서 제시되었다. 여기서 연합제 연방제 등은 2000년 6월 남북 정상회담의 '6.15 공동선언'의 합의 사항에 나타났던 '남북 연합제', '낮은 단계의 연방제' 등을 반영한다는 점에서 남북한의 지지와 동의를 얻기 쉽다.

<남북연합> 형성

남북연합의 의미는 주권국가 간 궁극적인 통합을 지향하는 단계라는 측면도 있지만, 더욱 중요한 점은 분단국가의 통일과정이 통제 불능의 상태가 되지 않도록 제어하는 장치라는 데 있다. 이러한 제도적 장치가 마련되면 통일은 사실 가시권에 들어온 것이나 다름없고, 통일과정에서 우려되는 물리적 충돌을 막아 궁극적인 평화통일을 가능케 한다. 그런즉 통일과정을 평화적으로 관리하기 위해서는 남북연합은 반드시 거쳐야 할 단계이다.

남북연합 단계에서 남북한 공동방위군 창설이 필요하다. 남북 동수의 상징적 수준의 공동방위군은 처음에는 소규모 수준으로 가능하다. 공동방위군은 다음과 같은 역할을 수행한다. 첫째, 휴전선 비무장지대의 공동관리 임무를 맡는다. 둘째, 남북한 지역정부 차원에서 수습하기 어려운 민중봉기에 공동대처하는 한편, 필요한 경우, 국내 치안 유지를 위한 민사활동을 전개할 수 있다. 이러한 공동방위군 구성활동 경험을 축적으로 차츰 남북 군통합의 방향 마련해에 한다. 셋째, 자연재해(큰물피해, 폭설 등)로 인한 인도주의적 긴급구호와 복구활동을 전개함으로써 남북한 통합의 기반을 넓혀 나가게 된다.

마지막으로 통일과정에서 북한 주민의 정신적심리적 공황상태를 극복하기 위해 주체사상을 대체할 수 있는 우리의 전통사상과 접맥된 민족종교의 발굴활용이 기대된다.

‘남북통일협정(안)’

전문

남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 숭고한 뜻에 따라 7·4 남북공동성명에 천명된 조국통일 3대원칙과 남북기본합의서에 천명된 남북화해와 불가침, 남북교류협력의 커다란 원칙 하에서, 남과 북의 통일방안의 공통성을 인정한 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 한 6·15남북공동선언의 정신에 따라 남과 북이 점진적으로 통일을 향한 노력을 경주할 것을 다짐하면서 그 첫 발을 내딛기 위하여 다음과 같이 합의하였다.

제1장 남북연합의 성립

제1조(남북연합 구성)

남과 북은 한반도평화협정에 따라서 성립된 한반도의 평화와 상호 신뢰를 바탕으로 민족문화와 민족경제의 발전 및 한반도의 궁극적인 평화를 위한 남북통일을 실현할 것을 약속하였다. 이에 남과 북은 우선적으로 남북통일실현을 위한 불가역적인 결함을 이루기로 합의하였으며, 이를 ‘남북연합’이라고 부르기로 한다.

제2조(통일의 원칙)

- ①남북연합은 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 평화적으로 해결하여 나갈 것을 약속한다.
- ②남과 북은 통일이 단계적이고 점진적으로 이루어질 것을 인식하고, 남북연합이 완전한 통일을 향한 과도기적 단계임을 확인한다.

제3조(주권의 위임)

남과 북은 남북연합에 위임한 권한을 제외하고는 각자 주권을 보유함을 확인한다.

제4조(남과 북의 관계)

①남과 북은 국제법상 완전한 독립 국가이다. 다만, 체육문화 등 영역에서 구체적으로 합의된 경우 남북연합이 대외적으로 남과 북을 대표할 수 있다.

남북통일협정(안)

송상교(법무법인 덕수 변호사)

1. 남북통일협정(안)

제1장 남북연합의 성립

제2장 남북연합의 기구

제3장 남북경제공동체 형성을 위한 노력
등

제4장 남북연합의 운영

제5장 부칙

2. 남북통일협정(안) 해설

②남과 북은 내부적으로는 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정의 잠정적으로 형성되는 특수한 관계임을 인정한다.

제5조(연합의 원칙)

- ①남과 북은 원칙적으로 호혜 및 평등의 원칙에 따라 동등한 자격으로 연합의 모든 구성과 운영에 참여하고, 연합구성원은 연합에 대하여 동등한 권리와 의무를 가진다.
- ②남북연합은 남과 북의 경제협력 및 민족경제의 균형발전을 위하여 남북경제공동체를 단계적으로 형성하기 위하여 노력한다.
- ③남북연합은 민족문화의 발전과 민족동질성의 회복을 위하여 노력한다.
- ④남북연합은 국제평화의 유지에 노력하고, 연합구성국과 제3국 사이의 어떠한 침략적 전쟁도 부인하며 분쟁의 평화적 해결을 위하여 노력한다.
- ⑤남북연합은 재외동포의 보호 및 권익보장을 위하여 노력한다.

제6조(구성국의 의무)

- ①남과 북은 연합구성국 상호 체제를 존중하고 상대방을 파괴전복하려는 일체 행위를 하지 아니하며, 어떠한 분쟁도 남북연합의 틀 안에서 평화적인 방법으로 해결할 것을 약속한다.
- ②남과 북은 연합구성국으로서 호혜와 인도주의 원칙에 따라 상대방에서 천재지변 또는 사고로 다수의 인명 및 재산상 피해가 발생한 경우 적극적으로 구호 및 지원할 의무를 진다.
- ③남과 북은 남북연합 구성 및 운영에 있어 민간의 자발적 참여를 보장하고 분야별 민간단체의 교류를 지원하여야 한다.

제7조(연합구성원의 권리 및 의무)

- ①연합구성원은 원칙적으로 상대방 영토에 대한 자유로운 왕래와 접촉의 자유를 가진다.
- ②기타 남북연합에 대한 연합구성원의 권리와 의무에 관하여는 남과 북의 헌법, 남과 북이 가입한 국제조약 및 국제법의 일반원칙에 따라 별도로 합의한다.
- ③연합구성원의 범위에 관하여는 남과 북이 별도로 합의한다.

제2장 남북연합의 기구

제8조(기구)

남북연합의 구성을 위한 민족통일기구로 다음 기구를 남북연합에 설치한다.

- 가. 연합정상회의
- 나. 연합각료회의
- 다. 집행위원회
- 라. 연합평의회
- 마. 연합법원

제9조(연합정상회의)

- ①남의 대통령과 북의 국방위원장으로 구성되는 연합정상회의를 매 6개월마다 정기적으로 개최한다. 필요한 경우 일방은 언제든지 정상회의의 개최를 요구할 수 있다.
- ②연합정상회의는 남북연합의 최고의사결정기구로서 남북통일 및 남북연합의 운영에 관한 남과 북의 중요한 합의를 결정할 권한을 가진다. 연합정상회의는 결정권한의 일부를 연합각료회의에 위임할 수 있다.
- ③연합정상회의는 남과 북에서 교대로 개최한다.

제10조(연합각료회의)

- ①남과 북의 외무, 내무(행정), 경제재정(국가계획위원회), 국방, 문화체육, 농임업, 해양수산과 학 등 각 분야 장관(상)으로 구성되는 연합각료회의를 매 3개월마다 개최한다. 필요한 경우 일방은 언제든지 연합각료회의의 개최를 요구할 수 있다.
- ②연합각료회의는 남의 통일부장관과 북의 내각책임참사가 총괄한다.
- ③연합각료회의는 다음의 업무를 수행한다.

- 가. 연합정상회의로부터 위임받은 사항 및 각 분야별 남북통일 및 남북연합의 운영에 관한 사항 결정
- 나. 분야별 남북교류 사업의 지원
- 다. 분야별 남북제도의 조정 및 통합
- 라. 남북연합 규칙의 제정

제11조(연합집행위원회)

- ①연합집행위원회는 다음의 업무를 수행한다.

- 가. 연합 정상회의, 연합각료회의의 안건 준비
- 나. 남북연합에 관한 결정사항의 총괄적 집행
- 다. 연합특구 관리
- 라. 각 분야별 남북연합규칙의 제안

- ②연합집행위원회의 원활한 집행을 위하여 집행위원회 내에 전문상설위원회를 설치한다.
- ③연합집행위원회는 연합특구에 대하여 남과 북으로부터 위임받은 범위 내에서 우선적 권한을 행사한다.
- ④연합집행위원회 집행위원은 남과 북 각5인으로 구성하고, 집행위원장은 남과 북이 교대로 맡는다.

제12조(연합평의회)

- ①연합의 입법 및 자문기관으로 남과 북의 의원 각 50명으로 구성되는 연합평의회를 구성한다.
- ② 연합평의회는 다음 임무를 수행한다.
 - 가. 남북연합 법률의 제정
 - 나. 남북연합의 중요 정책에 대한 검토 및 연합정상회의에 이를 제안
 - 다. 남북연합 예산안의 심의확정
- ③평의회는 매년 1회 집회되며, 임시회는 평의회 재적 4분의 1 이상의 요구에 의하여 집회된다.
- ④평의회는 특별한 규정이 없는 한 재적의원 3분의 2의 출석 및 찬성으로 의결한다.
- ⑤평의회에는 의장 1인과 공동부의장 2인을 둔다. 의장은 1년마다 남과 북이 교대로 하고, 부의장 2인은 남과 북 1인씩으로 한다.
- ⑥평의회 의원은 원칙적으로 해당 구성국에서 의원의 임기 동안 평의회 의원의 자격을 가진다. 해당 구성국에서 의원의 임기가 종료되거나 자격을 상실한 경우 본 평의회 의원의 자격을 자동 상실한다.
- ⑦ 연합평의회는 남북연합 이후의 통일을 위한 통일헌법안을 논의하고 이를 위하여 평의회 내에 상설기구인 통일위원회를 설치한다. 통일위원회는 남북 의원 각 3인, 남북 전문가 각 3인, 사회단체 각 3인의 위원으로 구성한다.

제13조(연합법원)

- ①본 합의서 발효 후 1년 내에 연합법원을 설치한다.
- ②남과 북 사이에 체결되는 협정, 협약, 합의서 등(이하'협정 등'이라 한다), 남북평의회에서 제정된 연합법률, 연합각료회의에서 제정된 연합규칙의 해석 및 이에 관한 분쟁에 관하여는 남북연합 법원이 관할권을 가진다.
- ③연합법원에는 남북 동수의 판사 및 연구관을 둔다. 판사 및 연구관의 수 및 자격은 별도의 합의로 정한다.

제14조(전문상설위원회)

- ①연합집행위원회 산하에 남과 북의 공동협력 및 통일과정을 촉진하기 위하여 다음의 전문상설위원회를 설치하여 운영한다.
 - 가. 화해위원회
 - 나. 군사위원회
 - 다. 사회문화·체육공동위원회
 - 라. 정보·과학기술위원회
 - 마. 교육위원회
 - 바. 경제협력위원회
 - 사. 농수산업위원회
 - 아. 에너지협력위원회
- ②제1항의 전문상설위원회는 다음 각 호의 사항에 관한 연구 보고 및 집행을 담당한다.
 - 가. 화해위원회 : 남과 북 사이의 과거청산 및 적대적 법제 청산의 방법과 절차
 - 나. 군사위원회 : 남북연합 내에서 남과 북의 군사력 통제 및 군축의 방법과 절차
 - 다. 사회문화·체육공동위원회 : 남과 북의 문화·체육교류 및 지원, 공동협회 구성, 공동 행사 기획 및 집행, 남북공동관광사업에 관한 사항
 - 라. 정보·과학기술위원회 : 남과 북의 정보통신과학기술 교류, 특허 등에 관한 공동관리
 - 마. 교육위원회 : 남과 북의 교육제도 조정, 공동 교과서 마련, 공동 국어사전 마련 등
 - 바. 경제협력위원회 : 남과 북 사이의 상품, 금융, 서비스 등 교류에 관한 사항
 - 사. 농수산업위원회 : 남과 북의 농업 기술의 공동개발·이전 및 공동생산장 건설, 한반도 연해 공동어로 등
 - 아. 에너지협력위원회 : 남과 북의 공동자원 및 에너지개발, 부족에너지협력
- ③제1항의 전문상설위원회는 해당 분야에 관한 연구보고서를 연합각료회의의 검토를 거쳐 매년 말 연합정상회의 및 연합평의회에 제출하여야 한다.
- ④제1항의 전문상설위원회에는 남과 북의 관료 외에 민간전문가, 민간단체 대표를 각 2인 이상 참여시켜야 한다.

제15조(평화협정 관련기구의 개폐)

- ①한반도평화협정에 따른 '한반도 평화관리 공동위원회'는 본 협정에 따라 해소하고, '한반도 평화관리 국제보장위원회'는 그 해소를 위한 당사국간 협의를 요청한다.
- ② 한반도평화협정에 따른 평화통일남북공동위원회는 본 협정에 따라 연합집행위원회와 연합각료회의로 기능을 통합한다.

③한반도평화협정에 따른 화해공동위원회, 경제교류협력공동위원회, 군사공동위원회는 본 협정의 연합각료회의와 전문상설위원회로 기능을 통합한다.

제3장 남북경제공동체 형성을 위한 노력 등

제16조(경제공동사업 실시 등)

①남북연합은 남과 북의 경제협력 및 민족경제의 균형발전을 위하여 다음의 공동사업을 신속하게 실시하고 이를 위한 영역별 민관 공동기구를 구성한다.

- 가. 도로·철도 등 사회간접자본의 공동개발
- 나. 남과 북의 공동자원개발 및 에너지협력
- 다. 농업·임업 기술의 공동개발·이전 및 공동생산장 건설
- 라. 한반도 연해 공동어로
- 마. 상품인력금융서비스의 자유로운 교류

②연합집행위원회는 제1항의 사업을 위한 체계적인 남북경제공동체사업계획을 수립하여야 한다.

제17조(연합특구의 설치)

- ①남북정상회담은 필요한 경우 연합회의의 승인을 얻어 남과 북의 영역 내에 연합특구를 둘 것을 정할 수 있다.
- ②특별한 사정이 없는 한 남북연합이 연합특구를 관리한다. 연합특구의 관리방법에 관하여는 별도로 합의한다.

제18조(개성공단 특구 등)

중전의 개성공단특구, 금강산 특구를 본 협정 발효일로부터 남북연합 특구로 지정하여 남북연합이 관리한다. 다만, 북이 중전에 특구에 대하여 행사하던 권한은 원칙적으로 계속 가지는 것으로 한다.

제19조(평화지대특구)

- ①평화협정에 따라 설치된 중전의 평화지대를 본 협정 발효일로부터 남북연합 특구로 지정하여 남북연합이 관리한다.
- ②남북연합은 평화지대에서의 지뢰제거, 동식물의 보호, 평화지대의 개발에 관한 계획을 수립하여야 한다.

제4장 남북연합의 운영

제20조(조약 및 법규의 효력)

남과 북 사이에 남북연합에 관하여 체결된 협정 등과 남북연합평의회에서 제정된 법률은 남북연합에 관한 범위 내에서 남과 북의 법률에 우선하는 효력을 가진다.

제21조(재정)

- ①남북연합은 연합구성국에게 남북연합의 예산에 필요한 비용의 부담을 요구할 수 있다. 연합구성국의 부담비율은 별도로 정한다.
- ②연합특구에 관하여는 원칙적으로 남북연합이 과세권을 가진다. 다만, 이 협정 체결 전에 설치된 특구에 대하여는 그러하지 아니하다.

제22조(1국가 형성 노력)

- ①남과 북은 남북연합이 통일의 과도적 단계임을 인식하고 향후 적절한 시기에 하나의 국가를 형성하도록 노력하기로 한다. 남과 북은 통일을 위한 남북연합의 다음 단계로써 연방제가 유효한 통일의 방안이 될 수 있음을 인정하고 이를 검토하기로 한다.
- ②남과 북은 제1항에서 형성될 하나의 국가 아래에서도 일정 기간 각각 외교, 군사권을 보유하는 것을 원칙으로 한다.

제5장 부칙

제23조(효력의 발생)

본 협정은 남과 북 각국이 각기 헌법이 정한 절차에 따른 동의 등을 받은 후에 서명하고, 그 정본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

제24조(유효기간)

본 협정은 남과 북이 통일헌법을 제정하여 그 효력이 발생할 때까지 한시적으로 존속하는 것으로 한다.

2010.

대한민국 대표 서명

조선민주주의인민공화국 대표 서명

‘남북통일협정(안)’ 해설

1. 남북통일협정의 개념

남과 북의 평화적 통일에 대한 사회적 관심과 기대가 높아져가고, 평화협정체결에 관한 논의가 진척되면서 그 다음 단계를 향한 통일로드맵에 대한 관심도 높아지고 있다. 남한의 통일방안인 ‘한민족공동체통일방안’은 남북평의회에서 통일헌법을 기초하도록 정하고 있고, 예멘의 경우도 통일헌법을 만들어 통일을 하였다. 그러나 우리 상황에서 지금 당장 통일헌법을 언급하고 그 내용을 검토하기에는 막연한 감이 없지 않다. ‘통일헌법’은 통일의 출구이지 통일의 입구가 아니기 때문이다. 지금 우리에게 중요한 것은 남북이 통일의 입구를 어디서 찾는가에 있다.

2000년 6·15공동선언의 합의는 통일의 입구를 찾는 데 실마리를 준다. 6·15공동선언 제2항은 남의 연합체와 북의 낮은단계연방제가 공통점이 있다는 것을 인정하고 이로부터 통일논의를 진행하기로 하였고, 이에 따라서 통일안에 대한 구체적인 논의가 시작될 수 있는 조건이 형성되었다. 그러나 아직까지는 이념적인 논의가 이루어질 뿐 구체적인 실질적인 통일로드맵과 그에 따른 남북 간 합의내용에 대한 검토로 나아가지 못하고 있다.

양자의 모호함을 일단 제쳐두면, 6·15공동선언은 일단 느슨하고 낮은 단계로부터 시작하여 단계적으로 통일을 이루자는 것에 대하여 남과 북이 합의하였다고 보아도 크게 틀리지는 않을 것이다. 남의 연합체와 북의 낮은단계연방제는 개념 자체가 추상적이어서 그 이동(異同)을 논하기는 어려우나, 국가결합의 형태라는 관점에서 양자의 공통성을 살펴본다면 그것은 뒤에 살피는 바와 같이 복수국가형태로서의 ‘국가연합’에 수렴될 수 있을 것으로 보인다. 남북연합이나 낮은단계연방제나 전형적인 국가연합은 아니지만 느슨한 결합의 정도, 일부 위임된 주권을 제외한 주권의 보유, 과도기성이라는 점에서 국가연합의 핵심적인 특징과 근친성을 보인다. 따라서 우리는 통일체제의 입구를 ‘국가연합’에서 찾는 것이 가장 현실적인 접근이라고 생각된다. 이런 점에서 6·15공동선언 제2항 합의의 의미는 남과 북이 각각 통일방안의 비현실성을 수정하고 연합과 연방제의 이념적 차이를 실용적으로 극복할 단서를 제공한 것에서 찾아야 하고, 양자의 공통점에서 출발한다는 의미는 통일이 단계적이고 장기적인 과정을 통하여 이루어져야 한다는 점을 상호 인정하고 일단 남북연합 단계를 우선적으로 거칠 필요가 있다는 점에 대한 합의가 이루어진 것이라고 해석할 수 있을 것이다.

우리가 현 단계에서 ‘통일헌법’이 아닌 ‘통일협정’을 제안하는 이유도 여기에 있다. 잘 알려져 있다시피 통일헌법은 1국가, 즉 단일국가나 연방제국가를 구성하는 기초가 되지만, 남북연합은 복수국가의 조약의 성질을 가지기 때문에 이 단계에서 통일을 규율하는 형식으로 단일한 ‘헌법’은 부적절하다. 현 단계에서 우리는 통일체제의 입구로써 국가연합을 상정하고 있기 때문에, 우리가 지금 논의할 것은 통일헌법이 아니라 국가 간 약속인 조약(또는 협정)의 형식에 해당할 것이다. 국제법상 국가 간 계약의 명칭으로는 조약, 협정, 협약, 합의서, 선언 등 다양한 개념이 사용된다. 우리는 ‘조약’이라는 표현은 가급적 피하고 ‘남북통일협정’이라는 개념을 사용하기로 하였다. 남과 북의 관계가 대내적으로는 완전한 국가 대 국가의 관계라고 보기 어려운 특수성이 있다는 점을 고려할 때, ‘조약’이라는 개념은 이를 담기에 적절하지 않은 면이 있다고 판단되었다.²⁴⁾

2. 남북통일협정 구성에 있어서 판단해야 할 몇 가지 논점

가. 문제점

남북통일협정 문안을 구체적으로 작성하는 것은 결코 쉽지 않다. 역사상 참고할 실례가 거의 없을 뿐더러, 눈앞에 닥친 문제도 아니고 한반도를 둘러싼 정세가 예측하기 어려운 점까지 감안한다면 더욱 그렇다. 특히, 몇 가지 해결하여야 할 문제들이 있다. 첫째, 남북통일협정에서 제안할 남과 북의 결합 형태를 무엇으로 제안할 것인지 결정하여야 한다. 이것은 통일체제의 입구를 어디로 잡을 것인가의 문제이다. 여기서 6·15공동선언 제2항에서 언급된 남의 남북연합체와 북의 낮은단계연방제의 의미와 차이가 실질적으로 무엇인가가 밝혀져야 한다. 둘째, 남북통일협정은 기본적으로 한반도평화협정이 체결되어 평화체제가 진척되었음을 전제로 논의되는 것이다. 그렇다면, 도대체 언제 평화체제에서 통일체제로 전환이 이루어져야 하는가, 즉 남북통일협정을 체결할 시기를 언제로 잡을 것이냐 하는 문제를 밝혀야 한다. 남북통일협정을 언제 어떤 상황에서 체결하느냐에 따라서 남북통일협정에 담을 내용이 달라질 것이다. 셋째, 6·15공동선언에도 불구하고 남과 북 사이에 통일의 최종적인 모습에 대하여는 여전히 이견이 있다. 통일체제의 입구로 국가연합 단계를 설정하더라도 그 이후 단계를 어떻게 처리할 것이냐가 여전히 문제로 남는다. 이 부분에 대한 최소한의 합의가 이루어지지 않는다면 북에서 국가연합 형태의 입구에 동행하지 않

24) 남북관계발전관련법률 제5조제3항에서는 정부와 북한 당국 간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의를 ‘남북합의서’로 정의하고 있다. 이에 따르면, 우리의 논의도 ‘낮은 단계의 통일에 관한 남북 간 기본합의서’ 또는 ‘남북연합에 관한 남북 간 기본합의서’ 정도로 개념화될 수 있다. 다만, 우리는 평화협정-통일협정-통일헌법의 단계를 거치는 통일의 로드맵의 상징성을 드러내고, 1991년 남북기본합의서와의 차별성을 드러내기 위해서 ‘통일협정’이라는 표현을 사용하였다.

을 가능성이 있다.

나. 남북연합과 낮은단계연방제의 관계

남북연합과 낮은단계연방제가 사실상 동일한 것인지 아닌지, 양자를 하나의 틀 안에 동시에 담는 것이 가능한지(즉, 남북연합이면서 동시에 낮은단계연방제 단계에도 해당하는 체제 구성이 가능한지), 아니면 낮은단계연방제가 남북연합보다 결합 정도가 높은 단계의 것으로 볼 것인지 논의가 있다. 이는 기존 남북한의 통일로드맵에 대한 검토를 필요로 한다.

북한의 연방제통일방안은 남한의 4·19 이후 당시 북한의 체제경쟁에 대한 자신감을 바탕으로 제기된 것이었고, 따라서 정치적인 성격이 강한 것이었다. 그러나 90년대 들어 북한의 연방제는 체제보호를 위한 수세적 성격이 강화되면서 점진적이고 느슨하여져 왔다. 1989년 문익환 목사 방북 시에 연방제를 점차적으로 할 수 있다고 한 이래, 1991년 김일성 신년사에서 단계적 연방제를 천명하였고 외교군사권을 지역정부가 갖고 단계적으로 중앙정부 권한을 강화하는 것으로 나타났다. 6·15공동선언에서 명명된 '낮은단계연방제'는 이런 흐름의 연속선상에 있다. 이처럼 주변 상황 변화 속에서 북한도 예전과 같이 빠른 시간 내에 높은 단계의 결합을 이루는 것을 바라지는 않는 것으로 보인다. 북한이 남한의 연합제와 자신의 통일방안의 공통성을 인정한 것은 연합제가 가진 단계적점진적 통일방안의 불가피성을 인정한 의미가 크다고 판단된다.

그렇다면, 개념상 연합제와 낮은 단계의 연방제는 분명 같은 것은 아니지만, 실제로는 남북연합이 북한이 말하는 낮은 단계의 연방제를 배제하는 것이 아니라고 본다. 양자의 차이는 (상징적으로라도) 중앙정부를 구성하느냐 아니냐의 차이에 불과하다고 판단된다. 따라서 이 글에서는 통일의 입구를 남북연합으로 삼지만 여기서의 남북연합은 기존 남한의 (한)민족공동체통일방안의 남북연합보다는 높은 수준의 것으로 상정하고, 남북연합 이후에 낮은단계연방제를 포함하는 연방제의 단계를 밟을 수 있다는 것을 전제로 하였다.

다. 남북연합으로 진입하는 시기 및 경로

평화협정 체결 후, 어느 정도의 시기에 남북통일협정을 맺고 남북연합으로 진입할 것인가. 여기에는 두 가지 방향이 있을 수 있다.

첫 번째 방향은 평화협정 체결 후 조기에 낮은 단계의 1차 남북통일협정을 체결하고, 이후에 2

차 남북통일협정을 체결하는 2단계 협정 방안이다. 평화가 곧 통일을 담보하는 것이 아니므로 평화체제가 장기화됨으로써 분단이 고착화될 수 있다는 점을 우려한 발상이다. 이 경우 1차 남북통일협정은 본격적인 남북연합단계에 이르지 못하고 사실상 남북협력체제(남북연합의 초기단계)를 확인하는 상징적인 협정에 그칠 가능성이 크다.

두 번째 방향은 평화체제가 안정적으로 구축된 단계에서 포괄적인 남북통일협정을 맺고 직접 남북연합단계로 진입하는 것을 내용으로 하는 협정 방안이다. 평화체제 단계와 크게 다를 바 없는 단계에서 남북통일협정을 맺는 것은 불필요한 분란과 비용이 발생할 가능성이 있고, 상황에 따라서 통일을 견제하려는 강대국의 견제를 조기에 받게 되어 실질적으로 통일의 진전을 가로막을 수 있기 때문에 충분히 평화체제를 거친 후 남북통일협정을 체결하지는 발상이다.

기본적으로는 평화협정 후 평화체제가 장기화되는 것은 바람직하지 않다고 본다. 따라서 조기에 통일단계로 들어서는 것이 바람직하다고 본다. 다만, 굳이 실익도 없는 1차 남북통일협정을 구상하기보다는, 1단계로 남북정상회담에서 남북통일의 기본원칙을 합의하는(가칭)통일에 관한 남북공동선언²⁵⁾ 을 하고, 2단계에 본격적인 남북연합단계로 진입하는 포괄협정을 맺는 것이 바람직하다고 본다.

라. 통일의 최종형태에 대하여

통일의 최종형태에 있어서 현재까지 남과 북은 공식적으로는 명백히 다른 입장을 가지고 있다. 남한의 공식통일 방안인 민족공동체통일방안²⁵⁾은 국가연합단계에서 곧바로 총선거를 거친 1국가 1체제 1정부의 단일국가를 주장하고 있고, 북한의 고려민주연방공화국통일방안은 1국가 2체제, 2정부의 연방제를 주장하거나 또는 최근에는 체제의 문제는 '후세대의 몫'이라는 후세대론을 개진하고 있다. 6·15 공동선언에서 합의된 남북연합 또는 낮은단계연방제 이후의 통일방안에 대하여 최소한의 합의조차 이루어지지 못한다면, 남북통일협정 자체가 체결되지 못할 가능성이 크다. 남북통일협정은 통일의 원칙과 방향을 정하는 나침반이 될 것인바, 남북통일협정에서 장래 남북연합이 어떤 경로로 통일에 이를 것인지에 대하여는 언급이 있어야 할 것으로 판단된다.

이 글은 6·15공동선언의 의미를 살리는 한편, 다음과 같은 실질적인 이유에서 통일방안의 (잠정적이고 과도적인 한 형태로서) 연방제를 공식적인 논의의 장으로 끌어내는 것이 긍정적인 역

25) 남한 통일방안의 가장 구체적인 내용은 노태우 정부 시절인 1989. 9. 11. 발표된 한민족공동체통일방안에 담겨 있다. 김영삼 정부시절에 민족공동체통일방안이 발표되었으나 기본적 내용은 한민족공동체통일방안과 다르지 않다. 여기서는 남한의 공식통일방안을 '민족공동체통일방안'이라고 보되, 구체적인 내용은 한민족공동체통일방안을 중심으로 검토한다.

할을 할 것이라고 판단한다.

첫째, 복수국가의 통합 또는 통일형태로써 연방제는 이념과는 무관한 문제이다. 1980,90년대까지 북한은 연방제를 공세적으로 주장하여 왔고 남한의 일부 통일운동진영에서도 연방제 통일을 핵심 주장으로 내세우면서 우리 사회에서 연방제라는 말은 마치 친북좌파와 동의어인 것처럼 인식되어 왔다. 그러나 연방제는 국가연합과 함께 복수국가가 결합하는 대표적인 형태로서 역사적으로 미국, 독일 등에서 통일의 방안으로 채택되었고 지금도 전 세계적으로 다수 운용되는 국가형태의 하나일 뿐이다.

둘째, 이질적이고 적대적인 체제를 통일함에 있어 잠정적이고 과도적 형태로써 연방제는 긍정적인 역할을 할 수 있다는 점이다. 적대적 분단체제하에 있던 예멘이 연방제를 거치지 않고 통일헌법에 의한 1국가 1체제의 단일국가를 이루었으나 곧 내전에 휩싸여 무력통일의 과정을 거쳐야 했던 점도 성급한 1국가 1체제로의 진입의 후유증을 말해준다. 남과 북과 같은 적대적 체제가 현실적으로 1국가 1체제의 단일국가형태로 통일하는 방안은 흡수통일 외에는 생각하기 어렵다는 점은 남한 학계에서도 어느 정도 인정되고 있는 것으로 보인다. 그렇다면, 우리 통일방안에서도 남북연합 이후에 연방제(낮은단계연방제 포함)를 거치는 방안을 진지하게 검토할 필요가 있다. 셋째, 협정 기술상으로도 연방제에 대한 언급 없이 단일국가로의 통일을 언급하는 것은, 북한으로 하여금 흡수통일에 대한 의구심을 불러일으켜 북한이 협상 자체에 나서지 않게 할 가능성이 있다.

3. 통일을 위한 단계별 로드맵

가. 통일에 관한 외국의 사례

(1) 독일

1989년 동독 주민의 민주화운동에 이어 1990년 3월 18일 동독 자유총선 결과 동독 주민 스스로 '서독 연방에로의 편입'을 채택하였다. 이에 따라 동독은 서독기본법 제23조에 따라 독일연방에 편입되었다. 1990년 10월 3일 '통일조약'²⁶⁾(정치, 법률제도 통합)이 발표되었으나, 이는 통합에 따른 기본법 개정(제4,5조), 연방법의 과도기적용(8조)과 동독법령의 계속적용(9조) 등 동독의 서독기본법 편입추진을 위한 후속절차를 규정한 조약이었고, 쌍방의 합의에 따른 통일에 관한 협정과는 거리가 있었다. 1991년 3월 15일 이른바 '2+4(미,영,불,소)조약'²⁷⁾이 발표되어 동

26) 정식명칭은 '독일통일 실현을 위한 동서독간의 조약'

27) 정식명칭은 「독일과 관련한 종결규정에 관한 조약」 핵무기 등 포기, 군축, 외국군철수 등 규정, 즉, 원자력, 화학, 생물학 무기 포기(제2조), 통일독일의 군병력 규모 감축(총규모 34만5천명 이하로 제한, 제2조제2항), 소련군 동독 내 철수(제

독의 서독 편입이 국제적으로 인정되었다.

서독의 경우는 급격한 통일 과정에서 새로운 통일헌법 제정을 통한 합의통일(서독기본법 제146조)이 주장되었으나, 동독에서의 급격한 변화에 밀려 사실상 흡수통일이 이루어졌다.

(2) 예멘

사회주의체제인 남예멘과 아랍주의국가인 북예멘의 정상은 1972년 10월 '카이로협정'을 체결하여 통일국가 수립원칙을 합의하고 1972년 11월 정상회담에서 '트리폴리 성명'을 채택하여 통일국가 수립원칙을 합의하였다. 트리폴리 성명은 국호, 국기, 국교, 국어, 수도 등에 관한 통합원칙을 정하고, 헌법위원회와외무위원회경제재정위원회법률사법위원회교육문화공보위원회군사위원회화보건위원회운영공공시설위원회의 8개 공동전문위원회를 구성하기로 합의하였다.

그 이후 1979년 남북 간 국경충돌로 4천여 명의 사상자가 발생하기도 하였으나, 1981년 11월 아덴정상회담에서 「남북예멘 간 협력 및 조정에 관한 협정」을 체결하였다. 이 협정에서는 ㉠예멘최고평의회(양국정상), ㉡공동각료위원회(총리, 외무, 내무, 기획, 교육, 군사령관), ㉢사무국 등의 기관을 구성하는 것에 합의하였다. 이 단계를 일종의 남북연합단계로 파악하는 견해도 있다.

1981년 12월 30일 헌법위원회에서 통일헌법에 합의하였지만 80년대에는 남예멘 유혈쿠데타 발생(1986) 등 내정 불안으로 통합논의가 지지부진하였다. 1989년 11월 30일 남북예멘 정상은 통일헌법에 서명하였고, 1990년 4월 22일에는 「예멘공화국 선포 및 과도기조직에 관한 합의서」(일명 과도기합의서)를 채택하여 완전한 통일헌법이 시행되기까지의 과도기 단계를 규율하도록 하였다. 1990년 5월 21일 양국의 의회에서 통일헌법이 승인되었고, 1991년 5월 통일헌법에 대한 국민투표를 실시하였다. 이후 통일의회, 대통령평의회, 각료회의를 구성하고 1993년 첫 총선거를 실시하였다.

그러나, 1994년 5월 남예멘이 다시 분리를 선언하였고 내전이 발발하였다. 1994년 7월 7일 북예멘군이 남예멘군 거점인 아덴을 함락하여 2개월 만에 내전이 종결되고 결국 북예멘 중심의 단일국가를 형성하게 되었다.

예멘의 통일과정은 ㉠정상회담에서 통일의 원칙을 합의하였고, ㉡통일 과정에서 남북예멘 간

4조) 및 미,영,불 군대도 소련군 철수완료시까지만 잔류(제5조), 통일독일의 NATO 잔류(제6조)

1:1 대등원칙을 충실하게 지켜서²⁸⁾, 열세에 있던 남예멘 지도부의 협조를 끌어내는데 성공하였고 (반대로 통일 이후에는 북예멘측이 위 대등원칙을 소홀히 한 것이 분열과 혼란을 자초한 것으로 평가되고), ㉔통일 이후 30개월의 과도기를 설정하여 '과도기합의서'를 작성하였다는 점 등을 평가할 수 있다. 그러나 ㉑통일과정이 사회문화적 통합과정과 수반되지 못하고 정부당국자 간 협상으로만 진행된 점, ㉒낮은 단계의 국가연합단계에서 연방제 등을 거치지 않고 곧장 통일헌법에 따라 1국가 1체제의 단일국가체제를 형성하였으나, 그 후유증으로 곧장 내전을 겪은 점이 지적될 수 있다.

나. 단계별 통일로드맵의 필요성

기존 남한의 통일방안인 (한)민족공동체통일방안은 통일 단계에서 ①남북대화단계(민족공동체헌장 채택) ②남북연합단계 ③통일민주공화국건설(통일헌법이 정하는 바에 따른 총선거)을 상정하고 있다. 남한의 통일방안은 '남북연합'을 중요한 단계로 설정하고 있으나 이 남북연합은 전형적인 국가연합과는 차이가 있다. 국가연합의 중요한 요소인 '초국가적 기구' 창설이 고려되지 않고, 사실상 남북정부간 대화가 정례화 되고 협력체제가 안정화된 단계를 상정하고 있어서 통일체제의 입구로서 만족스럽지는 않다. 또한, 최종적 통일단계 진입에 대한 비현실적이고 급진적인 접근도 문제이다. 남북연합단계에서 통일헌법을 제정하고 단일국회 및 단일정부 구성 방식은 비현실적인 면이 있다는 지적이 있다.

한편, 북한의 낮은 단계연방제는 남과 북의 정부가 기존 권한을 그대로 가지는 것을 전제로 한다는 점에서 사실상 연방제보다 연합제에 가깝다고 해석된다. '민족통일기구'를 내오자고 주장하는 점 역시 일반적인 국가연합제 하에서 '초국가기구'를 말하는 것으로 해석할 여지가 많다. 다만, 남과 북의 적대적 체제 및 경제 수준의 차이를 고려할 때, 사전 단계 없이 곧바로 낮은 단계 연방제를 구성한다는 것은 비현실적이라는 문제가 있다.

통일이 단계적, 장기적으로 이루어진다고 한다면 반드시 남과 북의 통일방안의 문제점을 극복한 단계별 통일로드맵이 마련되어야 한다. 다음과 같이 3단계의 로드맵을 구상할 수 있다.

(1) 1단계 : 평화체제 안정화 및 남북협력체제 심화단계. '통일에 관한 남북공동선언'

○ 통일체제의 입구를 남북연합으로 잡는다 하더라도, 남북연합의 전 단계에서 남북연합 형성을

28) 과도기 조직 구성에 있어 남예멘(250만 명)과 북예멘(950만 명) 사이에 1대1 대응성 원칙이 지켜졌다

위한 사전단계의 준비가 필요하다. 남한의 민족공동체통일방안에서도 이 점을 언급하고 있다. 남의 남북연합이든 북의 민족통일기구 구성이든 당장 현실적으로 이를 구성할 여건이 마련되어 있지 않다는 점에서, 남북연합 진입 전 단계에서 남북협력체제 구축기간은 불가피할 것으로 보인다. 이 단계는 평화협정이 체결된 후 평화체제가 안정화되는 단계이면서도 동시에 남북협력체제가 심화되는 단계이기도 하다.

○ 이 단계는 아직 통일체제로 진입한 단계로 평가할 수는 없고 기본적으로 평화체제의 단계이다. 평화체제 하에서 이 기간이 길어진다면 자칫 분단이 고착화된 형태로 굳어질 가능성이 있다. 따라서 이 시기에 평화체제를 통일체제로 전환시킬 계기를 마련하여야 한다. 따라서 평화체제가 장기화되는 것을 막기 위해서는 평화협정 체결 후 초기에 '상징적'으로 남과 북이 '통일체제'로 들어섰음을 선언하는 상징적인 조치가 필요할 것이다. 남북정상회담에서 남북통일의 기본원칙을 합의하고, '(가칭)통일에 관한 남북공동선언'을 선포하는 것이 바람직하다고 본다(예멘의 트리폴리성명 참고).

○ 이 단계에서 정상회의, 각료회의 정례화 및 각종 상설위원회(장관급) 운영을 하도록 한다.

(2) 2단계 : 남북통일협정 체결 및 남북연합단계 진입

○ 통일로드맵에서 중요한 것은 북한을 설득하여 남북연합의 입구를 찾아 문을 여는 것이다. 따라서 2단계로 진입하는 것이 통일의 성패를 가늠하는 가장 중요한 단계이다.

○ 초국가기구(민족통일기구)인 집행위원회, 의회, 법원 등을 형성하여 통일을 심화시키는 단계이다.

○ 남북연합의 구조 및 기구를 어떻게 할 것인가는 별도의 장에서 검토한다.

(3) 3단계 : 연방제(또는 낮은 단계연방제) 단계로 진입

○ 남과 북의 적대적 체제가 국가연합에서 곧장 1국가 1체제 단일국가로 진입하는 것은 비현실적인 설정인바, 현실적 상황이나 다른 나라의 역사적 배경에 비추어 연방제 단계로 진입하는 것이 합리적일 것이다.

○ 연방제는 1국가 체제이므로 연방제 도입을 위해서는 남과 북에서 '통일헌법'을 마련하여 이에 따라 연방제를 이루어야 할 것이다.

○ 다만, 이 경우에도 외교, 군사권은 각자 가지는 것을 원칙으로 하기 때문에 이때의 연방제는 낮은 단계연방제를 포괄하는 개념이다.

○ 3단계 이후에 1국가 1체제로 나갈 것인지 여부는 현 단계에서는 결정할 필요는 없을 것이다.

4. 남북연합 단계의 기본적인 구조

가. 문제점

남북통일협정은 통일체제의 입구로 국가연합 단계에 부합하는 남북연합을 상정하고 있다. 그러나 남북연합 하에서도 어떤 기구들이 어떻게 작용하는지에 대해서는 여러 가지 방안이 있을 수 있으므로, 이에 대하여 별도의 검토가 필요하다.

나. 남한의 연합제안의 구조

남한의 통일방안에 등장하는 남북연합단계는 그동안 고전적인 국가연합이나 연방제와 다른, 과도적이고 특수한 제3의 결합 형태로 설명되어 왔으나²⁹⁾ 그 성격에 대한 논의는 부분적이다.

남북연합은 다음의 구조와 기구로 운영된다고 설명된다.

- 남북정상회의 : 최고결정기구
- 남북각료회의 : 쌍방 정부대표, 남북 총리 공동의장, 각 10명 내외 각료급 위원으로 구성. 그 안에 인도, 정치외교, 경제, 군사, 사회문화분야 등 상임위원회를 둘 수 있음. 남북한 간 모든 현안과 남북문제 협의조정
- 남북평의회 : 남북 국회의원으로 구성. 100명 내외로 쌍방 대표하는 동수 국회의원으로 구성. 통일헌법 기초, 남북각료회의의 자문에 응하고, 통일 절차 마련
- 공동사무처 : 각료회의와 평의회 업무 지원 및 협의사항 이행 실무기구

다. 북한의 낮은 단계 연방제의 구조

북한은 '낮은단계연방제'를 두 개 정부가 정차군사외교권 등 현재 기능과 권한을 그대로 갖게 하고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방법' 이라고 설명하였다.

이에 대해서는 낮은단계연방제도 본질적으로 연방제일 뿐이라는 견해가 있다. 한편, 낮은단계연

29) 1민족 2체제 연합형태이지만, 남북간 교역은 '민족내부교역으로 간주'(7·7공동선언, 1988)

방제는 실질적으로는 '국가연합'과 대동소이한 것으로 보는 견해가 있다.³⁰⁾ 이 견해는 북한이 낮은단계연방제를 설명하면서 기존의 '중앙정부'라는 용어 대신 '민족통일기구' 라는 용어를 사용하고 '지역자치정부' 라는 표현 대신 '북과 남의 정부' 라는 표현을 사용하고 있는 점은 일반적인 연방제가 상정하는 연방정부의 개념에서 벗어난 것이고, 외교군사에 관한 주권을 구성국이 가지는 것은 연방제와 대비되는 국가연합의 핵심적인 징표이며, '민족통일기구' 는 국가연합의 중요한 특징인 '초국가기구' 에 근접한 것으로 본다. 이에 따르면 북의 낮은단계연방제는 남한 통일방안의 '남북연합' 보다 오히려 국가연합에 가까운 것으로 해석될 여지도 있다.

다만, 민족통일기구의 내용에 관하여는 구체적 언급이 없어 공백상태로 남아 있다. 북한에서 낮은 단계 연방제의 구체적 상과 관련하여 18세기 북미연합을 염두에 두고 있다는 견해도 있다.

라. 유럽연합³¹⁾

유럽연합은 현존하는 국가연합의 대표적인 사례로 언급된다. 정부 간 협의기구인 유럽이사회, 각료이사회와 초국가기구인 유럽위원회(집행위원회), 유럽의회, 유럽법원, 유럽감사원이 상호 견제와 균형을 통하여 개별 국가의 이해를 넘어서는 국가연합체제를 만들고 있다.

유럽연합의 구체적인 기구를 살펴보면,

① 유럽이사회

- 국가 또는 정부 수반으로 구성된 정책결정기구(언론보도 상 유럽정상회담). 각료이사회 수준에서 결정내리기 어려운 사안에 대하여 국가별 이견을 조정하고 합의를 도출하는 기능.
- 유럽연합 회원국 국가 또는 정부 수반과 집행위원회 위원장으로 구성. 회원국 외무장관과 위원회 위원 1명이 보좌.
- 연간2회 이상 소집. 이사회회의장은 6개월마다 순번대로 교대. 6월과 12월, 의장국 임기 만료시점에 의장국에서 개최됨.

② 각료이사회

- 회원국 외무장관들로 구성되는 일반이사회와 회원국 특정분야 장관들로 구성되는 전문이사회
- 유럽연합 입법(혹은 정책결정)기구로서 유럽연합 집행위원회가 스스로 정할 수 있도록 권한을

30) 예를 들어, 정성장 '남북연합의 제도적 장치 및 운영방안' <국가연합사례와 남북한 통일과정> 한울아카데미.

31) 채형복 <유럽헌법론> 높이깊이., 정성장 '유럽연합의 사례' <국가연합사례와 남북한 통일과정> 한울아카데미

부여받은 조례나 규칙을 제외한 모든 법안 결정. 다만, 자체적으로 의안은 상정하지 못하고, 유럽 위원회가 제출한 의안만 논의할 수 있음.

○ 의결방법은 일반적으로 기중다수결 방법 채택. 공동외교안보정책, 내부, 사법업무에 관한 원칙 결정은 만장일치체.

③ 유럽위원회(집행위원회)

○ 각료이사회가 결정을 내릴 안건을 준비하고 각료이사회에서 채택된 모든 결정을 집행함. 규칙, 지침, 결정, 권고 등 유럽연합 정책과 입법에 대한 독점적인 제안권 가짐.

○ 집행위원회 위원은 원칙적으로 어느 정부로부터도 지시받지 않도록 독립보장. 20명의 위원으로 구성(5개 대국이 2명씩 위원 지명, 다른 회원국들은 1명 지명). 임기 5년이고 연임가능. 집행위원회 위원장은 유럽이사회에서 지명하여 유럽의회 승인을 거쳐 임명. 유럽이사회는 위원장과의 합의하에 집행위원 임명. 의회가 위원회에 대한 불신임 가능.

④ 유럽의회

○ 초기는 각국 의회에서 파견한 대표로 구성되었다가, 1979년 이후 5년마다 유럽인의 직접선거로 구성되어 현재 대의원 626명임.

○ 15개 정책결정분야에서 각료이사회가 승인한 법안에 대한 거부권 행사 권한을 가짐. 주요사안에 대해서는 공동결정권 보유. 집행위원회가 결정한 예산범위 내에서 수입과 지출 승인. 신규 가입국에 대한 비준권.

⑤ 유럽법원

○ 15명의 판사와 9명의 법률심판관. 판사임기 6년으로 임명. 중임 가능. 법원장은 판사들과 법률심판관에 의하여 선출(3년 임기. 중임가능).

○ 조약 및 제반 공동체법에 대한 해석과 그 적용을 판결하여 공동체법의 이행을 보장하는 역할 담당

⑥ 유럽감사원

○ 유럽연합의 예산집행내용 감사하는 기능 수행.

○ 15명으로 구성. 각 회원국별로 1명씩 선임됨. 유럽의회 자문 거쳐 각료이사회에서 지명됨. 임기6년 연임가능. 감사원장은 감사 중에서 선출(임기 3년 연임 가능).

마. 예멘의 '남북예멘 간 협력 및 조정에 관한 협정(1981년)의 구조³²⁾

예멘은 1972년 트리폴리 성명을 통하여 8개 공동전문위원회를 구성하고(헌법위원회/외무위원회/경제재정위원회/법률사법위원회/교육문화공보위원회/군사위원회/보건위원회/운영공공시설위원회), 1981년 '남북예멘 간 협력 및 조정에 관한 협정'에 따라서 본격적인 통일기구를 구성하였다. 위 협정에 따른 기구는 일종의 국가연합단계로 평가된다. 그 구조를 보면,

- 예멘최고평의회 : 예멘 남북 정상. 6개월마다 번갈아가며 회의 개최. 최고평의회 내 사무국 구성.
- 공동각료위원회 : 양국 총리(부총리), 외무내무기획교육군사령관으로 구성. 3개월마다 회의 개최. 의장은 양국 교대로 담당. 양국 간 공동사업의 집행감독, 경제사회발전계획의 조정
- 사무국 : 5명의 공동대표. 예멘평의회와 공동각료위원회의 행정기능 및 남북예멘의 관계기관들 간의 조정업무 수행

바. 남북연합의 구조와 기구의 검토

남한의 통일방안은 정부간기구인 정상회의와 각료회의가 있을 뿐, 국가연합의 핵심인 초국가기구에 대한 상이 부재하고, 남북평의회는 경우 자문기능으로 기능을 한정하여 사실상 무력하다는 점이, 북한의 낮은단계연방제는 구체적인 상이 부재하다는 점이 지적된다.

유럽연합의 구조는 전형적인 국가연합의 구조라고 설명되고 있으나, 남북 간 연합 구성에 적용하기에는 무리가 있다. 유럽연합은 20여 국가로 구성된 것이기 때문에 정부간협의기구와 초국가기구가 엄밀히 나누어지고 두 기구들 사이의 견제와 균형 장치가 중요하다. 따라서 집행위원회와 같은 초국가기구가 중요하다. 그러나 유럽연합의 기구는 개별 국가에서의 삼권분립 체제와 상충되고 연합의 기구가 지나치게 복잡해진다. 또한, 남과 북과 같이 구성국이 2국에 불과한 경우는 유럽연합과 같은 복잡한 기구와 견제 및 균형을 반드시 따라야 할 필요가 훨씬 적다고 할 것이다.

기본적으로는 남과 북이 2개국의 국가연합을 구성하는 방식은 예멘의 예에서와 같이 정상회의와 각료회의가 기본적인 결정권한을 갖도록 하고 집행기관이 양자를 보좌하면서 전체적인 집행기능을 갖도록 하는 것이 간명하며, 일정 정도의 입법기능과 자문기능을 수행하는 의회를 두어 삼권분립의 기본적인 틀을 유지하는 것이 바람직할 것으로 보인다(이 점에서 남과 북의 남북연합의

32) 장명봉. <분단국가의 통일과 헌법-독일과 예멘의 통일사례와 헌법자료> 국민대 출판부. 2001. 참고

틀로는 유럽연합보다 예멘의 틀을 참고하는 것이 적절할 수 있다. 다만, 예멘은 연합 의회를 구성하지 않아서 시민의 의사가 국가연합에 반영되지 못하였다는 문제점이 있다).

5. 남북통일협정안의 개요 설명

가. 전문

남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 숭고한 뜻에 따라 7·4 남북공동성명에 천명된 조국통일 3대원칙과 남북기본합의서에 천명된 남북의 화해와 불가침, 남북교류협력의 커다란 원칙 하에서, 남과 북의 통일방안의 공통성을 인정한 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 한 6·15남북공동선언의 정신에 따라 남과 북이 점진적으로 통일을 향한 노력을 경주할 것을 다짐하면서 그 첫 발을 내딛기 위하여 다음과 같이 합의하였다.

○ 7·4남북공동성명, 남북기본합의서, 그리고 특히 6·15공동선언의 합의를 통일의 기본방향으로 삼고 있음을 천명하였다.

나. 제1장 남북연합의 성립

제1조(남북연합 구성)

남과 북은 한반도평화협정에 따라서 성립된 한반도의 평화와 상호 신뢰를 바탕으로 민족문화와 민족경제의 발전 및 한반도의 궁극적인 평화를 위한 남북통일을 실현할 것을 약속하였다. 이에 남과 북은 우선적으로 남북통일실현을 위한 불가역적인 결함을 이루기로 합의하였으며, 이를 '남북연합'이라고 부르기로 한다.

○ 남북통일협정의 체결로 남북관계는 현상유지적인 평화체제를 넘어서서 적극적으로 통일을 지향하는 통일체제로 진입하였음을 상징적으로 언급하였다.

○ '불가역적인 결함'이라는 표현을 통하여 통일체제의 역사적 결함을 강조하였다.

○ 통일체제의 첫 단계를 '남북연합'으로 호명하였다. 이는 기존 남한의 (한)민족공동체통일방안에서 말하는 남북연합과 같은 것은 아니지만, 일반적인 의미의 국가연합 단계에 해당한다는 의미를 포함한다. 북한의 입장에서 '남북연합'이라는 명칭에 대한 거부감이 있을 수 있는바, '연합' 또는 '연방' 외의 제3의 명칭(예를 들면 '남북공동체')을 사용하는 방안도 고려하여 볼 수 있다.

○ 남북연합의 대외적 명칭은 'Korean Commonwealth' 또는 'Korean Confederation'으로 할 수

있을 것이다.

제2조(통일의 원칙)

① 남북연합은 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 평화적으로 해결하여 나갈 것을 약속한다.

② 남과 북은 통일이 단계적이고 점진적으로 이루어질 것을 인식하고, 남북연합이 완전한 통일을 향한 과도기적 단계임을 확인한다.

○ 남북통일의 원칙을 재확인하는 선언적 규정에 해당한다. 이에 관하여는 7·4남북공동선언과 6·15공동선언이 기준이 될 것이다.

○ 제1항은 6·15공동선언 제1항을 원용한 규정으로서, 자주적평화적 통일의 원칙을 강조하였다.

○ 제2항에서는 통일이 단계적, 점진적으로 이루어질 수밖에 없다는 점과 남북연합이 통일의 입구, 즉 과도기적 단계에 불과함을 천명하여 향후 통일체제의 진전을 촉구하였다.

제3조(주권의 위입)

남과 북은 남북연합에 위입한 권한을 제외하고는 각자 주권을 보유함을 확인한다.

○ 제3조는 주권의 위입에 관한 원칙규정으로서, 국가연합의 성격상 반드시 포함되어야 하는 규정이다. 원칙적으로 구성국은 국가연합에 위임하지 않은 모든 주권을 가진다는 것이 국가연합의 기본 구조이다. 북미연합규약 제2조의 조항을 원용하였다.

제4조(남과 북의 관계)

① 남과 북은 국제법상 완전한 독립 국가이다. 다만, 체육문화 등 영역에서 구체적으로 합의된 경우 남북연합이 대외적으로 남과 북을 대표할 수 있다.

② 남과 북은 내부적으로는 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정의 잠정적으로 형성되는 특수한 관계임을 인정한다.

○ 제4조는 남북연합 형성 후 남과 북의 관계를 원론적으로 천명한 규정이다.

○ 제1항에서 남과 북이 대외적으로는 독립국가임을 천명하되, 올림픽 등 행사에서 남북연합팀으로 참가하는 가능성을 명문화하였다(과거 소련연방 해체 후 독립국가연합으로 유지되던 당시에도 독립국가연합의 이름으로 올림픽에 참가하였다)

○ 제2항은 남북합의서 전문에 명시된 것을 원용하였다. 남북연합 내부관계에서는 전형적인 국가연합에서의 국가 대 국가의 관계에 완전히 부합하는 것이 아님을 명시한 것이다. 이는 남북연합이 더 완전한 형태의 통일을 지향하는 과도적인 단계라는 점을 강조한 것이기도 하다.

제5조(연합의 기본 원칙)

- ①남과 북은 원칙적으로 호혜 및 평등의 원칙에 따라 동등한 자격으로 연합의 모든 구성과 운영에 참여하고, 연합구성원은 연합에 대하여 동등한 권리와 의무를 가진다.
- ②남북연합은 남과 북의 경제협력 및 민족경제의 균형발전을 위하여 남북경제공동체를 단계적으로 형성하기 위하여 노력한다.
- ③남북연합은 민족문화의 발전과 민족동질성의 회복을 위하여 노력한다.
- ④남북연합은 국제평화의 유지에 노력하고, 연합구성국과 제3국 사이의 어떠한 침략적 전쟁도 부인하며 분쟁의 평화적 해결을 위하여 노력한다.
- ⑤남북연합은 재외동포의 보호 및 권익보장을 위하여 노력한다.

- 남북연합 구성의 중요한 원칙을 명시하였다.
- 제1항은 '동등 구성 및 참여의 원칙'을 천명하였다. 예멘의 경우도 통일과정에서 동등구성 및 참여의 원칙을 일관되게 견지한 것이 통일 과정에서 쌍방의 신뢰형성에 도움을 주었다.
- 남북연합은 상급한 정치적인 접근 및 정치체제의 통합보다는 비정치적 접근 및 통합을 중심으로 이루어질 것임을 천명하고, 특히 경제와 문화를 중심으로 통합을 진행할 것을 정하였다. 첫째, 제2항에서는 경제공동체형성을 중요한 과제로 설정하였다. 남북관계발전법 제7조 제1항에서도 "정부는 민족경제의 균형적 발전을 통하여 남북경제공동체를 건설하도록 노력한다."고 명시한 바 있다. 둘째, 제3항에서는 민족문화발전 및 민족동질성 회복을 중요한 과제로 설정하였다.
- 국제사회에서의 남북연합의 국제평화유지의무, 침략적 전쟁부인의무 명시를 통하여 남북연합이 한반도 및 동북아시아의 평화를 지향함을 명백하게 밝혔다. 이는 헌법 제5조의 평화 및 전쟁부인 조항의 정신을 명시화한 것이다.
- 헌법 제9조에 명시된 재외국민보호 의무를 명시하였다. 남북연합이 구성될 경우, 현재 재외국민 중 남과 북의 분단 상황으로 인하여 보호의 사각지대에 놓여있는 자에 대한 보호의무가 특별히 강조되어야 할 것이다. 이를 감안하여 보호의무의 범위를 '재외국민'으로 한정하지 않고 '재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률'에서 정한 '재외동포'【재외국민과 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자(대한민국 정부수립 이전에 국외로 이주한 동포를 포함한다) 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자】를 포함하는 개념】로 확대하였다.

제6조(구성국의 의무)

- ①남과 북은 연합구성국 상호 체제를 존중하고 상대방을 파괴 진복하려는 일체 행위를 하지 아니하며, 어떠한 분쟁도 남북연합의 틀 안에서 평화적인 방법으로 해결할 것을 약속한다.

- ②남과 북은 연합구성국으로서 호혜와 인도주의 원칙에 따라 상대국에서 천재지변 또는 사고로 다수의 인명 및 재산상 피해가 발생한 경우 적극적으로 구호 및 지원할 의무를 진다.
- ③남과 북은 남북연합 구성 및 운영에 있어 민간의 자발적 참여를 보장하고 분야별 민간단체의 교류를 지원하여야 한다.

- 구성국의 의무를 규정하였다.
- 제1항은 상호체제존중 및 체제파괴시도 부정, 분쟁의 평화적 해결원칙을 재확인하였다. 남북사이의 화해와 불가침 및 교류, 협력에 관한 합의서(남북기본합의서, 1991. 12. 13) 제1장에 명시된 내용을 인용하였다. 이는 흡수통일을 부정하는 의미를 포함한다.
- 제2항은 천재지변 또는 인명사고 발생 시 상대국에 대한 인도적 지원을 의무화하는 규정이다. 이는 연합의 결속력과 인도주의에 기초한 상호교류를 강화할 수 있는 상징적인 규정이다.
- 남북연합이 정부당국의 밀실협의를 틀에서만 진행되는 것을 막고, 다양한 민간의 참여 및 교류 속에서 이루어져야 함을 천명한 규정이다.

제7조(연합구성원의 권리 및 의무)

- ①연합구성원은 원칙적으로 상대방 영토에 대한 자유로운 왕래와 접촉의 자유를 가진다.
- ②기타 남북연합에 대한 연합구성원의 권리와 의무에 관하여는 남과 북의 헌법, 남과 북이 가입한 국제조약 및 국제법의 일반원칙에 따라 별도로 합의한다.
- ③연합구성원의 범위에 관하여는 남과 북이 별도로 합의한다.

- 남과 북의 각 국민의 남북연합에 대한 권리의무에 관한 규정이다.
- 이는 구성원의 기본적 권리와 의무를 정하는 헌법상 기본권조항에 해당하는 것으로서 매우 중요하다. 다만, 남북연합 형성 단계에서는 남북 간 기본권 조항의 차이가 워낙 커서 자세하게 정하기 어려운 점이 있어서 개략적인 원칙만 합의하는 것으로 하였다. 구체적인 기본권 목록은 통일헌법 제정 시 자세하게 정하여야 할 사항이다.
- 자유왕래는 남북기본합의서 제17조에서 정하여진 원칙을 재확인하였다. 평화협정 단계를 넘어선 남북연합단계라면 적어도 남북 간 자유로운 왕래는 보장되어야 할 것으로 보이고, 자유로운 왕래가 통합의 핵심이기에 이를 별도로 규정하였다.
- 기타 기본권에 대하여는 남북 간 협의에 맡기되, 기본 원칙을 정하였다. 남과 북의 헌법, 남과 북이 가입한 국제조약 및 국제법의 일반원칙을 최소기준으로 제한하였다.
- 연합구성원의 범위를 현재 남과 북의 영토에 거주하는 남과 북의 각 국민으로 할 것인지, 재외국민 또는 재외동포까지 포함하여 권리의무를 정할 것인지는 남과 북이 구체적으로 정하도록 하였다.

다. 제2장 남북연합의 기구

제8조(기구)

남북연합의 구성을 위한 민족통일기구로 다음 기구를 남북연합에 설치한다.

- 가. 연합정상회의
- 나. 연합각료회의
- 다. 집행위원회
- 라. 연합평의회
- 마. 연합법원

- 남북연합의 기구로 의사결정기구인 연합정상회의, 연합각료회의를 두고 집행기관 겸 초국가기
관인 집행위원회를, 입법기관으로 연합평의회를, 사법기관으로 연합법원을 두는 것으로 한다.
- 남북연합기구를 표현하면서 북한의 입장을 고려하여 '민족통일기구'라는 표현을 사용하였다.

제9조(연합정상회의)

- ①남의 대통령과 북의 국방위원장으로 구성되는 연합정상회의를 매 6개월마다 정기적으로 개최
한다. 필요한 경우 일반은 정상회의의 개최를 요구할 수 있다.
- ②연합정상회의는 남북연합의 최고 의사결정기구로서 남북통일 및 남북연합의 운영에 관한 남과
북의 중요한 합의를 결정할 권한을 가진다. 연합정상회의는 결정권한의 일부를 연합각료회의에
위임할 수 있다.
- ③연합정상회의는 남과 북에서 교대로 개최한다.
- ④연합정상회의의 결정은 합의의 방식으로 한다.

- 남북연합의 최고 의사결정기구가 연합정상회의임을 확인하는 규정이다.
- 남과 북의 현 통치구조상 대통령 또는 국방위원장의 정치적 권한이 강하고, 중요한 결정을 정
상회의에서 하는 것이 가장 바람직하다고 판단하였다.
- 세부적인 결정권한은 연합각료회의에 위임할 수 있도록 하였고, 의사결정은 기본적으로 양당
사자 구조이기 때문에 합의의 구조로 하였다.

제10조(연합각료회의)

- ①남과 북의 외무, 내무(행정), 경제·재정(국가계획위원회), 국방, 문화·체육, 농업, 해양수산
과학 등 각 분야 장관(상)으로 구성되는 연합각료회의를 매 3개월마다 개최한다. 필요한 경우
일반은 언제든지 연합각료회의의 개최를 요구할 수 있다.

②연합각료회의는 남의 통일부장관과 북의 내각책임참사가 총괄한다.

③연합각료회의는 다음의 업무를 수행한다.

- 가. 연합정상회의로부터 위임받은 사항 및 각 분야별 남북통일 및 남북연합의 운영에 관한 사항
결정
- 나. 분야별 남북교류 사업의 지원
- 다. 분야별 남북제도의 조정 및 통합
- 라. 남북연합 규칙의 제정
- ④연합각료회의의 결정은 합의의 방식으로 한다.

- 현재 남한의 각부와 북한의 내각 체계가 다른바, 공통분모가 있는 부분 중심으로 각료회의가
가능할 것이다.
- 각료회의는 매3개월마다 개최하도록 함으로써 연속성을 보장하고 연합정상회의에 신속하게 대
응할 수 있도록 한다.

제11조(연합집행위원회)

①연합집행위원회는 다음의 업무를 수행한다.

- 가. 연합정상회, 연합각료회의의 안건 준비
- 나. 남북연합에 관한 결정사항의 총괄적 집행
- 다. 연합특구의 관리
- 라. 각 분야별 남북연합규칙의 제안
- ②연합집행위원회의 원활한 집행을 위하여 집행위원회 내에 전문상설위원회를 설치한다.
- ③연합집행위원회 집행위원은 남과 북 각5인으로 구성하고, 집행위원장은 남과 북이 교대로 맡
는다.

- 집행위원회의 기능은 ①연합정상회의, 각료회의 회의 안건 준비 ②결정사항의 총괄적 집행기능
③집행기능을 위한 전문상설위원회 운영 ④연합특구의 관리 ⑤연합규칙에 관한 제안으로 정한다.
- 이는 총괄적 집행기능 및 전문상설위원회 운영, 연합특구의 관리 등 행정부의 권한 일부를 행
사한다는 점에서 남한의 한민족공동체통일방안의 '사무처'가 단순 실무기구인 점과 다름. 한편,
유럽연합의 집행위원회는 구성국으로부터 완전히 독립한 초국가기구로서 유럽연합의 정책과 입법
에 대한 독점적인 제안권, 규칙·지침결정권고 등 유럽연합 정책과 입법에 대한 독점적인 제안권
을 가지는 반면, 남북연합의 집행위원회는 현실적으로 남과 북으로부터 완전히 독립한 초국가기
구로서 위상을 가지기 어렵고, 실무집행기관의 성격이 강하고, 정책과 입법에 대한 독점적인 제안

권을 가지는 것이 아니라는 점에서 차이가 있다.

○ 집행위원은 남북동수로 구성하고, 집행위원장은 집행위원회 내에서 남과 북이 교대로 맡는 것으로 한다. 유럽연합의 경우 연합정상회의에서 집행위원장을 선출하는 것과 차이가 있다.

제12조(연합평의회)

- ①연합의 입법 및 자문기관으로 남과 북의 의원 각 50명으로 구성되는 연합평의회를 구성한다.
- ② 연합평의회는 다음 임무를 수행한다.
 - 가. 남북연합 법률의 제정
 - 나. 남북연합의 중요 정책에 대한 검토 및 연합정상회의에 이를 제안
 - 다. 남북연합 예산안의 심의확정
- ③평의회는 매년 1회 집회되며, 임시회는 평의회 재적 4분의 1 이상의 요구에 의하여 집회된다.
- ④평의회는 특별한 규정이 없는 한 재적의원 3분의 2의 출석 및 찬성으로 의결한다.
- ⑤평의회에는 의장 1인과 공동부의장 2인을 둔다. 의장은 1년마다 남과 북이 교대로 하고, 부의장 2인은 남과 북 1인씩으로 한다.
- ⑥평의회의원은 원칙적으로 해당 구성국에서 의원의 임기 동안 평의회 의원의 자격을 가진다. 해당 구성국에서 의원의 임기가 종료되거나 자격을 상실한 경우 본 평의회의원의 자격을 자동 상실한다.
- ⑦ 연합평의회는 남북연합 이후의 통일을 위한 통일헌법안을 논의하고 이를 위하여 평의회 내에 상설기구인 통일위원회를 설치한다. 통일위원회는 남북 의원 각 3인, 남북 전문가 각 3인, 사회단체 각 3인의 위원으로 구성한다.

○ 남한의(한)민족공동체통일방안에서의 남북평의회가 자문기관에 그치는데 반하여, 본 협정에서의 연합평의회는 자문기관에 그치지 않고 남북연합에 관한 법률을 제정하는 입법기관의 기능을 가지도록 하였다.

○ 유럽연합에서 정책에 대한 제안권이 집행위원회에 있는데 반하여, 남북연합에서는 정책에 대한 제안권을 연합평의회에 부여하도록 하였다. 집행위원회는 행정기관인데 비하여, 연합평의회는 시민의 대표성을 가지는 기관으로서 남북연합에 남북 시민이 자신의 의사를 반영할 수 있는 유일한 기관이라는 점을 고려하였다. 따라서 연합평의회는 시민의 의사를 반영하여 정책을 제안할 수 있는 시스템을 구축하여야 한다.

○통일헌법을 준비하는 상설기구로 통일위원회를 의회 내에 두고, 통일헌법 제정 과정에 다양한 사회의 의견이 반영될 수 있도록 민간전문가, 사회단체 등을 통일위원회에 참여시킨다.

○ 성격상 지역대표성을 가지는 상원과 주민대표성을 가진 하원의 양원제로 구성하고 국민의 직접선거를 통하여 선출하는 것이 바람직할 것이나, 남과 북의 현실상 양원제는 연방제 단계 이후

에 실시하는 것이 바람직할 것이다.

○ 국회의 회기, 의결정족수, 의장 및 부의장, 의원자격 등을 규정하였다. 특히, 의결정족수에 관하여는 재적의원 3분의 2이상 출석 및 찬성을 원칙으로 하였다. 남한의 국회의 경우 재적 과반수 출석 및 출석의원 과반수 찬성(헌법 제49조), 북한의 최고인민회의의 경우 재적 3분의 2 이상 출석 및 참석 대의원 과반수 찬성(북한헌법 제93조, 제97조)을 원칙으로 하지만, 연합평의회는 경우 남과 북의 경쟁구도가 당분간 유지될 것이므로 일방의 담합에 의한 의결을 방지하고 합의를 유도하기 위해서 의결정족수를 가중하였다.

○ 평의회의 운영에 관한 사항은 기본적으로 헌법사항이므로, 실제로 통일협정이 체결될 경우에는 보다 세밀하게 규정될 필요가 있을 것이다.

제13조(연합법원)

- ①본 합의서 발효 후 1년 내에 연합법원을 설치한다.
- ②남과 북 사이에 체결되는 협정, 협약, 합의서 등(이하'협정 등'이라 한다), 남북평의회에서 제정된 연합법률, 연합각료회의에서 제정된 연합규칙의 해석 및 이에 관한 분쟁에 관하여는 남북연합 법원이 관할권을 가진다.
- ③연합법원에는 남북 동수의 판사 및 연구관을 둔다. 판사 및 연구관의 수 및 자격은 별도의 합의로 정한다.

○ 남북연합에 관한 각종 법규의 해석, 분쟁의 해결에 관하여 연합법원에 전속적인 관할권을 마련하였다.

○ 구체적으로 남과 북 사이의 협정, 연합법률, 연합규칙에 관하여는 연합법원의 전속 관할권을 인정하였다.

○ 연합법원은 남북연합 성립과 동시에 설치되기 어렵기 때문에 1년 뒤에 설치하는 것으로 하였다.

제14조(전문상설위원회)

- ①연합집행위원회 산하에 남과 북의 공동협력 및 통일과정을 촉진하기 위하여 다음의 전문상설위원회를 설치하여 운영한다.
 - 가. 화해위원회
 - 나. 군사위원회
 - 다. 사회문화체육공동위원회
 - 라. 정보·과학기술위원회
 - 마. 교육위원회

바. 경제협력위원회
 사. 농수산업위원회
 아. 에너지협력위원회
 ②제1항의 전문상설위원회는 다음 각 호의 사항에 관한 연구 보고 및 집행을 담당한다.
 가. 화해위원회 : 남과 북 사이의 과거청산 및 적대적 법제 청산의 방법과 절차
 나. 군사위원회 : 남북연합 내에서 남과 북의 군사력 통제 및 군축의 방법과 절차
 다. 사회문화체육공동위원회 : 남과 북의 문화체육교류 및 지원, 공동협회 구성, 공동 행사 기획 및 집행, 남북공동관광 사업에 관한 사항
 라. 정보과학기술위원회 : 남과 북의 정보통신과학기술 교류, 특허 등에 관한 공동관리
 마. 교육위원회 : 남과 북의 교육제도 조정, 공동 교과서 마련, 공동 국어사전 마련 등
 바. 경제협력위원회 : 남과 북 사이의 상품, 금융, 서비스 등 교류에 관한 사항
 사. 농수산업위원회 : 남과 북의 농업기술의 공동개발이전 및 공동생산장 건설, 한반도 연해 공동어로 등
 아. 에너지협력위원회 : 남과 북의 공동자원 및 에너지개발, 부족에너지협력
 ③제1항의 전문상설위원회는 해당 분야에 관한 연구보고서를 연합각료회의의 검토를 거쳐 매년 말 연합정상회의 및 연합평의회에 제출하여야 한다.
 ④제1항의 전문상설위원회에는 남과 북의 관료 외에 민간전문가, 민간단체 대표를 각 2인 이상 참여시켜야 한다.

- 집행위원회 안에 각종 영역에서 실질적으로 교류하고 통일을 준비하는 역할을 수행할 전문상설위원회를 둔다. 남북각료회의가 실질적인 집행기능을 가지지 못하는 점에 반하여, 전문상설위원회는 남북연합에서 실질적인 내각의 기능을 수행할 수 있다.
- 전문상설위원회에 민간전문가, 민간단체 대표를 참여시켜 의사를 반영하고, 연구 및 집행성과를 매년 말에 연합정상회의와 연합평의회에 보고하여 공개적으로 검토하도록 한다.

제15조(평화협정 관련기구의 개편)
 ①한반도평화협정에 따른 '한반도 평화관리 공동위원회'는 본 협정에 따라 해소하고, '한반도 평화관리 국제보장위원회'는 그 해소를 위한 당사국간 협의를 요청한다.
 ② 한반도평화협정에 따른 평화통일남북공동위원회는 본 협정에 따라 연합집행위원회와 연합각료회의로 기능을 통합한다.
 ③한반도평화협정에 따른 화해공동위원회, 경제교류협력공동위원회, 군사공동위원회는 본 협정의 연합각료회의와 전문상설위원회로 기능을 통합한다.

- 평화협정에 따라서 설치 및 운영된 각종 평화관리기구는 남북통일협정의 체결에 따라서 남북통일협정의 각 기구로 흡수 및 통합한다. 이로써 평화협정은 효력을 상실한다.
- '한반도평화관리국제보증위원회'는 남과 북 뿐 아니라 미국, 중국을 포함한 국제기구이기 때문에 남북통일협정에 따라 당연히 효력을 상실하는 것이 아니며, 따라서 그 해소를 위한 당사국간 협의를 요청하는 것으로 한다.

라 제3장 남북경제공동체 형성을 위한 노력 등

제16조(경제공동사업 실시 등)
 ①남북연합은 남과 북의 경제협력 및 민족경제의 균형발전을 위하여 다음의 공동사업을 신속하게 실시하고 이를 위한 영역별 민관 공동기구를 구성한다.
 가. 도로·철도 등 사회간접자본의 공동개발
 나. 남과 북의 공동자원개발 및 에너지협력
 다. 농업기술의 공동개발이전 및 공동생산장 건설
 라. 한반도 연해 공동어로
 마. 상품인력금융서비스의 자유로운 교류
 ②연합집행위원회는 제1항의 사업을 위한 체계적인 남북경제공동체사업계획을 수립하여야 한다.

- 남북연합의 중요 과제로 경제공동체형성을 명시하였다.
- 남북관계는 이질적인 경제체제와 경제규모 및 경제력 차이가 매우 크기 때문에 일반적으로 논의되는 경제공동체 개념인 자유무역지대(Free Trade Area), 관세동맹, 공동시장, 화폐 및 경제동맹, 완전통합 등의 단계에 따라 구체적인 제도로써 형성하는 것을 구상하기 어렵다고 판단된다.
- 따라서 우선적으로 남북 간 공동자원개발 및 에너지 협력, 북한의 식량부족해결을 위한 농업, 임업, 수산업에 있어서의 공동기술개발 및 이전, 공동농산물 생산장 및 공동어로작업, 도로·철도 등 사회간접자본의 구축 등을 중심으로 협력 및 공동사업을 진행하고 이를 위한 민관공동기구(집행위원회 각 분과, 지방자치단체 및 민간 기업, 단체 등) 또는 분야별 공동체(유럽연합의 석탄철강공동체 등)를 구성하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이러한 사업에 비하여 상품인력서비스 등의 자유화 조치는 단계적으로 실시하여야 할 것으로 보인다.
- 이런 점에서 남북경제공동체는 유럽연합 형성과정에서 설립된 각종 경제공동체(석탄철강공동체 등)에 비하면 그 실체가 모호할 수 있다. 그러나 이는 남과 북의 이질적인 경제체제 및 경제수준과 규모 등을 고려하면 불가피한 점이다. 이 점에서 '남북경제공동체'는 '남북연합 단계에 조응하는 경제협력수준 및 상태를 일반적인 수준에서 표현한 개념으로 사용되었다. 이 글은 남북

경제공동체 형성이 크게 두 가지 방향에서 진행할 것을 예정하고 있다. 첫째는, 남북 간 공동자원 개발 및 에너지 협력 등 시급한 경제기반 중심의 공동사업을 전개하고 이를 위한 공동기구를 구성한 것이고, 둘째는 연합특구를 통하여 지역중심의 경제공동체를 실현하는 것이다. 즉, 이 글은 남북경제공동체를 제도중심보다는 기능중심으로 접근하고 있다.

○ 위와 같은 남북공동사업은 성격상 당국 차원에서 경제계획이 마련되어 체계적으로 진행되어야 할 것이므로, 집행위원회에서 '남북경제공동체사업계획'을 수립하도록 하였다.

제17조(연합특구의 설치)

- ① 남북정상회의는 필요한 경우 연합회의의 승인을 얻어 남과 북의 영역 내에 연합특구를 둘 것을 정할 수 있다.
- ② 특별한 사정이 없는 한 남북연합이 연합특구를 관리한다. 연합특구의 관리방법에 관하여는 별도로 합의한다.

제18조(개성공단 특구 등)

종전의 개성공단특구, 금강산 특구를 본 협정 발효일로부터 남북연합 특구로 지정하여 남북연합이 관리한다. 다만, 북은 원칙적으로 특구에 대하여 행사하던 종전의 권한을 계속 보유하는 것으로 한다.

제19조(평화지대특구)

- ① 평화협정에 따라 설치된 종전의 평화지대를 본 협정 발효일로부터 남북연합 특구로 지정하여 남북연합이 관리한다.
- ② 남북연합은 평화지대에서의 지뢰제거, 동식물의 보호, 평화지대의 개발에 관한 계획을 수립하여야 한다.

○ 남북연합이 관리의 우선적인 권한이 미치는 연합특구를 설치하도록 한다. 개성특구와 같은 경제특구가 남북연합에서도 계속 설치되고 확대될 것을 전제로 근거규정을 만든 것이다. 이러한 연합특구는 지역단위에서 경제공동체가 구현된 형태이며, 장기적으로 남북경제공동체의 주요한 부분으로 확대될 것이다.

○ 연합특구는 남북연합이 관리하여 명실상부한 경제공동체를 지향하고, 특구로부터 일정 정도의 재원을 마련하도록 한다. 다만, 종전에 설치된 개성공단특구, 금강산특구에 대하여는 북한의 종전의 권한과 경제적 수익을 보장하여 줄 필요가 있을 것이다.

○ 기존의 평화지대 역시 평화지대특구로 하여 남북연합이 지뢰제거, 동식물보호, 평화지대 개발에 관한 계획을 수립하여 국제적인 명소로 만들 수 있을 것이다. 한민족공동체통일방안에서는

‘통일평화 시’라는 것이 제안된 바 있다.

○ 연합특구는 반드시 북 지역에 만들어질 필요가 없으며, 남한 측에도 공동자원개발이 필요한 영역에서 특구를 구성할 수 있을 것이다.

마. 제4장 남북연합의 운영

제20조(협정 등의 효력)

남과 북 사이에 남북연합에 관하여 체결된 협정 등과 남북연합평의회에서 제정된 법률은 남북연합에 관한 범위 내에서 남과 북의 법률에 우선하는 효력을 가진다.

- 남북연합에 관한 법규와 기존의 남과 북의 법규가 충돌할 경우의 우선순위에 관한 규정을 두었다.
- ㉠남북연합에 관한 각종 협정 등과 연합법률에 한하여, ㉡남북연합에 관한 범위 내에서, 남과 북의 기존 법률에 우선하는 효력을 인정하였다.

제21조(재정)

- ① 남북연합은 연합구성국에게 남북연합의 예산에 필요한 비용의 부담을 요구할 수 있다. 연합구성국의 부담비율은 별도로 정한다.
- ② 연합특구에 관하여는 원칙적으로 남북연합이 과세권을 가진다. 다만, 이 협정 체결 전에 설치된 특구에 대하여는 그러하지 아니하다.

- 남북연합이 독자적인 재정을 편성하고 충당할 권한을 가질 수 있어야 한다.
- 재정은 기본적으로 구성국인 남과 북이 부담하도록 한다.
- 남북연합의 경제공동체 형성 등 각종 사업에 많은 비용이 필요하므로, 부족한 부분은 남북연합에 연합특구에 대한 과세권을 부여하여 보충한다. 다만, 종전에 북한이 특구를 형성하였던 개성공단특구, 금강산특구에 대하여는 북한의 종전 권한을 유지하여 주는 것으로 한다.

제22조(1국가 형성 노력)

- ① 남과 북은 남북연합이 통일의 과도적 단계임을 인식하고 향후 적절한 시기에 하나의 국가를 형성하도록 노력하기로 한다. 남과 북은 통일을 위한 남북연합의 다음 단계로써 연방제가 유효한 통일의 방안이 될 수 있음을 인정하고 이를 검토하기로 한다.
- ② 남과 북은 제1항에서 형성될 하나의 국가 아래에서도 일정 기간 각각 외교, 군사권을 보유하는 것을 원칙으로 한다.

○ 남북연합이 과도기적 단계에 불과함을 확인하고 남북연합의 다음 단계에 관한 느슨한 합의조

항을 두었다.

- 남북연합의 다음 단계로 연방제 단계를 유력한 방안으로 고려할 수 있음을 확인하였다. 다만, 북한의 입장을 고려하여 연방제 단계에서도 외교, 군사권을 보유하는 것으로 하였다. 따라서 여기서 말하는 연방제는 북한이 주장하는 '낮은단계연방제'를 포함하는 개념이다.
- 남북연합체제에서 다음 체제로의 전환 시기는 '적절한 시기'로 느슨하게 정하였다. 남북연합 성립 시부터 10년 내에 다음 단계로의 이행을 하는 것이 바람직할 것이다.
- 개인적 견해로는 연방제 이후에 1국가 1체제의 단일국가체제로 나갈 것인지, 연방제 자체를 최종적인 통일의 형태로 할 것인지에 대해서는 남북통일협정 단계에서는 정하기 어렵고 정할 필요도 없다고 판단된다.

바. 제5장 부칙

제23조(효력의 발생)
 본 협정은 남과 북 각국이 각기 헌법이 정한 절차에 따른 동의 등을 받은 후에 서명하고, 그 정본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

제18조(유효기간)
 본 협정은 남과 북이 통일헌법을 제정하여 그 효력이 발생할 때까지 한시적으로 존속하는 것으로 한다.

- 남북통일협정은 조약의 예에 따라 남한의 경우 국회동의를 거치는 것으로 한다.
- 남북통일협정이 과도적 협정임을 드러내고, 다음단계인 통일헌법이 효력을 발생할 때까지만 효력이 존속하는 것으로 정한다.

- 통일방식에 대한 다양한 생각이 존재하고 있는 현실을 감안하면, 본 협정 안은 어떠한 특정 구상을 전제로 할 때 긍정적으로 인정될 수 있을 것.
 - 달리 말해서 발제자와 상이한 통일방식을 전제로 할 경우, 많은 비판을 받을 여지가 있음.
 - 토론자는 가급적 발제자의 구상을 존중하되, 정치학자의 입장에서 문제시될 수 있다고 판단되는 것을 중심으로 토론하고자 함.

1. 통일의 법적 개념 규정과 협정명칭 문제

- 정치적 맥락에서 통일에 대한 개념이 현실적으로 매우 폭넓게 사용되고 있으나, 통일협정과 같은 법적 의미를 가지는 상황에서는 엄격한 통일 개념 규정이 필요.
 - 김대중 정부 이래 사실상(de facto) 통일이란 개념이 정치적으로 확산됨에 따라 영토적 통일을 의미하는 기존의 통일개념이 모호하게 됨.
 - 그럼에도 불구하고 대한민국의 헌법적 맥락에서 해석될 수 있는 법적(de jure) 통일의 문제를 결코 도외시할 수 없음.
 - 발제자는 통일에 대한 분명한 개념 규정을 내리고 있지 않으나, 발제문의 맥락을 보면, 현재 북한당국의 입장을 비판 없이 받아들이는 것으로 오해될 소지가 다분히 있음.
 - 무엇보다 발제자는 남과 북이 제시하는 통일방식의 문제를 극복할 수 있는 통일로드맵을 3단계로 설정하고, 3단계 이후에 대해서는 지금 결정하지 말자라고 하고 있기 때문 (단지 북한의 흡수에 대한 두려움을 불식시키기 위한 전술적 사고인지?)
- '통일'의 개념규정을 염두에 두면, 본 발제문에 언급된 '남북통일협정(안)'은 엄밀하게 말해서 통일협정이 아니라 '남북연합협정(안)'임.
 - 만약 현재 제안된 것을 남북통일협정이라고 부른다면, 나중에 두 개의 주권국가가 연합단계를 거쳐 하나의 국가로 될 경우, 어떠한 국제법적 절차를 거칠 수 있을지? (본 발제에서 언급되고 있는 연방제 역시 단일 헌법을 필요로 한다는 점에서 통일헌법과 관련하여 연방단

계의 유무는 큰 차이가 없을 것임)

- 발제자는 단지 통일헌법 선포만으로 가능하다고 판단하고 있는 듯한데, 이는 헌법적인 관점에서 큰 오산으로 보임. (필자도 발제문에서 하나의 사례로서 언급하고 있는 유럽공동체의 통합 과정을 참조할 필요)
- 본 안에는 통일헌법의 창제 및 선포과정에 대해 구체적으로 언급하고 있지 않지만, 의미맥락상 연합평의회가 논의뿐 아니라 창제과정의 중심에 서있을 것으로 보임.
- 문제는 연합평의회를 중심으로 통일헌정 위원회가 창제할 경우, 두 주권국가가 이를 인정하는 절차가 필요(국회비준 및 국민투표)
- 다시 말하면 통일헌법 자체가 조약의 성격을 띠게 되고, 결국 이는 헌법적 맥락의 (법적) 통일협정을 의미
- 따라서 궁극적으로 통일헌법 제정과 관련된 통일협정이 필요(독일의 경우, 통일협정에는 헌법적 문제, 구동독법의 적용문제, 국제법적 의무 승계, 행정 및 사법, 공적 재산 및 채무, 사회정책 관련 사항, 문화·교육·과학·체육 등이 언급)

○통일이 이루어지는 방식과 절차에 따라 통일협정의 중심내용은 달라질 것으로 예상

- 독일과 같이 동독의 신설주가 기존의 서독연방 헌법체계에 가입하는 방식의 통일협정이 우리에게 그대로 적용될 것으로 예상하기 힘들지만,
- 중요한 것은 통일협정은 헌법적 성격규정에 초점을 맞추어야 한다는 사실임.

2. 남북연합협정(안)의 헌법 합치성 문제

○제안된 협정을 그대로 받아들일 경우, 과연 현재 우리의 헌법과 합치될 수 있을지?

- 국가연합을 위해서는 일정한 범위내의 주권이양을 전제로 하고 있으나, 현재 우리 헌법으로 이를 충족시킬 수 있을지?
- 헌법 제4조의 영토조항은 조금만 수정한다면 되겠으나, 정치체제 성격규정과 나아가 연방평의회 법률제정권이 현행 헌법에서 용인될 수 있는 것인지 의문
- 본 안 20조에 남북연합법률이 남북의 법률에 우선한다고 규정하고 있는 데, 헌법에 우선할 수 있는지도 의문

○어쨌든 본 협정 안이 헌법의 수정 없이 체결될 경우, 위헌심판의 대상이 될 가능성이 다분히 있음.

- 따라서 본 협정 안을 실천하기 위해서는 정치와 법의 관계에 대한 충분한 고려가 필요

○더욱이 본 발제문에 따르면, 남북한 정부와 남북연합기구사이의 관계는 남북한 법률에 각각 정하는 것으로 되어 있는 데, 북한체제와 달리 다원화된 남한사회의 정치적 특성을 고려하면 매우 복잡한 문제가 발생할 것으로 예상

- 유럽연합의 정치적 특징을 '다층적 거버넌스'(multi-level governance)로 규정하는 것도 연합기구에 대한 중앙정부, 지방정부, 이익단체, 시민단체 등의 상이한 이해관계에 연유
- 즉 법적으로 규정하는 것이 결코 간단하지 않다는 것.
- 따라서 생각과 달리 남북연합기구와 남북한 정부 간의 유연하고 효율적인 관계를 기대하기 어려울 수 있음.
- 예멘의 사례는 이와 관련된 대표적인 최악의 경우를 보여줌.

3. 본 협정안과 평화협정의 관계

○본 협정 안은 평화협정이 체결된 후에 시도되는 것으로 상정

- 발제자는 구체적으로 언급하고 있지 않지만, 어떠한 평화협정인가에 따라 본 협정안의 15조(평화협정 관련기구의 개폐)는 달라질 수 있음.

○발제자는 남북한 간에 평화협정을 체결하는 것을 전제로 두고 있는 것으로 보이나, 그것은 우리의 기대일 뿐이며 현실적으로 그렇게 된다는 보장은 없으며, 그 이유로는

- 첫째, 그동안 북한은 미국에 대해 평화(보장)협정을 요구해왔으며, 「남북한 기본합의서」를 통해 남북 간 평화협정은 기실현 되었다고 주장
- 둘째, 재작년'9·19'와 올해'2·13'합의에서 언급되고 있듯이 한반도 평화체제에 대한 논의를 위한 국제적 장이 펼쳐질 것으로 예상되며, 그 결과는 남북한이외에 주변 국가들이 참여하는 한반도 평화협정의 체결로 이어질 개연성이 매우 높음.

○뿐만 아니라 발제자도 언급하고 있듯이 실천력을 갖추지 못한 평화협정은 별 의미가 없는 것.

- 그렇다면, 남북한 간의 실질적 평화협정은 본 협정안과 다르지 않은 것이 아닌지?
- 다시 말해서 본 협정 안에 '남북한 평화협정'에 요구되는 조항들이 들어가는 것이 어떠한지?

4. 기타

- 남북연합기구가 만들어지면, 특정한 지역에 기구들의 본부를 설치하는 것이 필요하지 않을까?
 - 개성 또는 휴전선의 일정지역을 개발하여 연합기구의 소재지로.
- 전문상설위원회 중에서 '경제협력위원회'→'경제교류·협력위원회'
 - 남북 간 교역문제는 교류의 범위
- 본 협정 안 제21조 2항에서 굳이 협정 체결전의 특구에 대한 과세권 문제를 예외로 둔 이유는 무엇인지?
 - 평화협정의 기존기구들은 폐지해야 한다고 하면서 북한의 경제적 이익을 보전해주기 위해 기존 특구를 계속 유지해야 한다는 것은 납득하기 힘들.
 - 연합특구가 형성되면, 남북한 모두에게 이익이 되는 방향으로 사업이 추진될 것임.
 - 만약 기존 특구가 예외로 남는다면, 어떠한 남한 사업체가 기존 특구에 머물러 있으려 할 것인지도 생각해봐야 할 것.

토론

백승주(한국국방연구원 연구위원)

1. 총평

- 남북통일협정 문건의 위상: 평화협정 체결을 전후하여 남북이 통일에 진입하는 데 필요한 로드맵(10년의 타임라인 포함)으로 전제된 것은 이해가 됨.
- 단일국가의 이전형태로서 남북연합을 설정한 것도 현재의 남북관계, 통합에 대한 남북의 태도를 고려할 때 현실적임.
- 남북연합으로 들어가는 과정에서 현재의 남북한을 '대등'하게 다룸으로써 '유일 정통성'에 정치적 신념을 둔 정치세력으로부터 중폭적으로 비판받을 가능성이 있음.
- 남북연합단계에서 양측 주민의 거주이전/경제활동 등에 대해 남북연합기구가 어떠한 원칙을 갖고 있다는 것이 설정되면 좋을 것임.

2. 각론

- 전문: 통일협정의 정신, 역사적 위치를 보다 구체적으로 서술하고, 협정을 체결하는 과정을 서술하는 것이 바람직. 예를 들어 통일협정은 0000년 00월 00일에 남측 대통령 000가 북측 국방위원장 000을 만나 0000합의하고 체결한다. 이념적 편향성과 관련하여 다소 논란이 있는 6.15공동선언은 과감하게 생략하고 기본합의서를 부각하는 것이 좋을 것임.
- 1장 남북연합의 성립
 - 남북연합의 구성: 평화협정과 관련성 불요. 남북연합은 남북통일협정에 의하여 구성되며 남북 당국이 공동으로 위임하는 권한을 행사하는 국가연합기구를 말하며 '남북연합'이라고 부르게 한다.
 - 주권 위임 적절
 - 국기, 국가: 논의 필요. 연방평의회를 통해 정한다고 규정하는 것이 좋을 것임.
- 2장 남북연합의 기구
 - 연합법원 설치와 기능과 관련하여 규정이 없음.
 - 연합평의회 구성과 관련하여 인구대표성을 고려한 구성이 필요함. 상하원개념을 반영하여 극복

할 필요가 있음.

- 전문상설위원회 중 화해위원회와 군사위원회의 임무조정이 필요함.
- 10조 평화협정 관련기구 개폐는 남북연합단계에서 한반도 평화관리를 어떻게 할 것인가에 대한 개략적 합의하여 조문 유지 여부가 판단되어야 할 것임. 토론지는 불필요하다고 판단함.

o 3장: 연합특구

- 남북한 당국이 아닌 '남북연합기구'의 관할, 관리를 받는 배타적 지역 설정이 필요한지 검토
- 예를 들어, 개성공단에 대한 주권을 국가연합단계에서 북한당국이 포기, 양보할 것으로 생각할 수 없음.
- 연합특구 조항은 불필요함.
- 국가연합단계에서 배타적 관할 지역을 의미하는 연합특구 보다는 '남북연합과 국제관계(유엔 등)'에 대한 분명한 정리가 필요하다고 봄.

o 4장: 남북연합의 운영

- 상설적 사무국의 설치가 필요함.
- 남북연합의 정상회담, 평의회, 법원 등의 운영 원칙이 쟁점/분쟁해결 차원에서 의사결정방법을 구체적으로 다룰 필요가 있음.

o 5장: 부칙

- 효력발생/유효기간 모두 문제가 없음.

토론문

제성호(중앙대학교 법대 교수)

o 남북통일협정(안)의 내용을 살펴보면, 이 협정(안)을 통일협정으로 규정하는 것은 문제가 있다고 보임.

- 정확하게 말하면 이는 남북연합설립협정이라고 하는 것이 타당할 것임.

※ 남북연합은 통일에 이르는 과도적 결합 체제를 의미

- 또한 현재의 협정안은 남북연합이라고 명시하고 있지만, 낮은 단계 연방에 해당하는 정도의 연방적 요소(남북연합법원 설립, 입법권, 재정권, 과세권 등 남북연합 자체의 법인격 간접인정 규정들 다수)를 갖고 있어 대한민국 헌법에 배치되는 위헌 소지가 다분함.

o 남북연합 설립협정의 채택은 북한의 개혁개방, 인권개선 및 체제 민주화가 상당한 정도 진행되어 체제가치의 유사성이 확보될 경우에 가능할 것으로 생각됨.

- 남과 북이 '상호 체제를 존중'하기로 약속하는 것만으로 남북연합의 성립조건을 충족하는 것으로 보기에는 미흡하다고 판단됨.

※ 체제가치의 유사성이 확보되지 않은 상태에서 무리하게 남북연합을 추진할 경우 조기에 남북연합을 깨트리는 결과를 초래할 수도 있음.

o 협정(안) 제4조 제1항에서 "남과 북은 국제법상 완전한 독립 국가이다"라는 규정이 나오는데 이러한 표현에 남북한이 합의할지 매우 의심스러움.

- 완전한 독립국가 운운하는 것은 우리 헌법 제3조 영토조항과 조선로동당규약 및 북한헌법 제11조, 남북기본합의서 서문 등에 배치되는 규정임.

- 북한은 '하나의 조선' 논리를 견지하고 있는 바, 한국의 주권독립국가성을 인정하려 하지 않을 것이며, 이는 통일논리에 배치되는 것으로 이해할 것으로 판단됨.

※ "남북한은 국제법상 별개의 행위주체로서 존재하며 활동하는 것을 원칙으로 한다." 정도가 무리 없는 표현일 것임.

※ 이와 관련, 제3조의 주권이라는 표현에 대해서도 논란이 발생할 것으로 보임.

o 제5조 제2항 내지 제5항은 남북연합 자체의 법인격을 인정하는 듯한 규정인 바, 이는 '준 국가 연합' (내지 '유사 국가연합')으로서의 남북연합의 본질에서 이탈한 규정이라고 할 수 있음.

-②남북연합은 남과 북의 경제협력 및 민족경제의 균형발전을 위하여 남북경제공동체를 단계적으로 형성하기 위하여 노력한다.

③남북연합은 민족문화의 발전과 민족동질성의 회복을 위하여 노력한다.

④남북연합은 국제평화의 유지에 노력하고, 연합구성국과 제3국 사이의 어떠한 침략적 전쟁도 부인하며 분쟁의 평화적 해결을 위하여 노력한다.

⑤남북연합은 재외동포의 보호 및 권익보장을 위하여 노력한다.

-남북연합은 외교, 군사, 경제 등 상호 관심사항을 통일적으로 조정하기 위한 연합협의기구인 것이지, 연합 자체가 법인격을 가지고 독자적으로 행동하는 것을 상정하는 것은 옳지 않음(개인적으로 제5조 제2항 내지 제5항은 삭제하는 것이 적절타당하다고 보임).

○현재 유럽연합(1993년 이후)은 국제법상 국가연합이면서, 연방국가적 요소를 드러내고 있는데, 남북연합 설립 시 1993년 이후의 EU를 상정하는 것은 비현실적이며, 1957년의 EEC(로마조약 체제)를 상정하는 것이 타당하다고 할 것임.

-이러한 점에 비추어 남북연합 법원을 상정(제8조'마'호 및 제13조)하는 것은 무리인 것으로 생각됨.

※아직까지 남북상시중재위원회조차 구성운영되고 있지 않은데, 어쩌면 남북연합 초기에 이와 같은 분쟁해결기구의 제도화가 간신히 이루어질 가능성도 크다고 생각됨.

○기타 문제의 소지가 있는 표현이나 규정들

-남북정상회의의 구성: 남의 대통령과 북의 국방위원장

-남북각료회의의 총괄: 남의 통일부장관과 북의 내각책임참사(?)

-남북연합평의회회의의 권한(제12조 제2항'가'호 및'다'호): 대한민국의 헌법과 주권(입법권)을 침해하는 위헌적인 규정들이라고 볼 수 있음. 남북연합의 법률(?)이 무엇을 의미하는지 불분명

②연합평의회는 다음 임무를 수행한다.

가. 남북연합 법률의 제정

나. 남북연합의 중요 정책에 대한 검토 및 연합정상회의에 이를 제안

다. 남북연합 예산안의 심의확정

※남북평의회회의의 권한은 남북한 주민들의 대표로써 해당 관심사항에 대해 남북각료회의나 남북정상회의에 대해 권고하는 기능을 수행하는 것이 타당. 그러나 현재의 권한은 연방의회와 유사한 정도의 상당한 기능을 인정된 것이라고 보여짐.

○남북연합의 운영에 관한 규정(제20조 및 제21조)들은 남북연합 자체의 재정 및 과세권을 갖도록 예정하고 있는 바, 이는 연합 자체의 권한과 구성국 정부의 권한 배분을 전제로 하는 것으로 끝났은 단계의 연방'설치를 의미하는 것임.

-우리 헌법의 단일국가성과 모순되는 규정이라고 하지 않을 수 없음.

○본 협정안은 남북연합의 권한을 지나치게 자세하게 규정하여 남북연합 구성 자체를 방해하는 요인으로 작용할 소지가 있음.

-남북연합의 점진적 발전과 이를 예정하여 남북연합 설립협정(최초협정)의 추가보완이라는 단계적 접근이 타당할 것으로 생각됨.

<남북공동성명(안)에 대한 전반적 평가>

- o 남북통일협정(안)은 기존의 논의 수준을 뛰어넘으면서도 남북한 양측의 통일에 대한 입장을 균형적, 현실적으로 접근하고 있다는 점에서 의미가 있음.
 - 예를 들어 지난 6·15 공동선언에서 도출한 남측의 연합제와 북측의 낮은 단계의 연방제간의 공통점이 있음을 인정한 것을 논의의 출발점으로 삼고 있으며,
 - 통일협정에 대한 논의가 한반도평화협정이 체결되어 평화체제가 구체적으로 진전되었을 때 비로소 시작됨을 명확히 하고 있다는 점에서 이상에 치우치지 않은 현실적인 접근임.
 - o 나아가 통일을 위한 단계별 로드 맵을 설정하고 있다는 점에서 한민족공동체통일방안을 비롯한 기존의 통일방안들과도 크게 논리적으로 충돌하지 않으며, 내용면에서 발전적으로 수용하고 있다는 점에서 국민적 합의에 용이함.
 - o 그럼에도 불구하고 '남북통일협정(안)'이 갖고 있는 문제점들을 아래와 같이 지적하고자 함.
1. '남북통일협정(안)'은 그 내용면에서 6·15 남북공동성명을 그 근간으로 하고 있음. 그러나 6·15 공동성명이 남북통일협정(안)의 근간이 되기 위해서는 2000년 남북정상회담 이후 남북관계가 그 이전과 비교하여 질적으로 전환이 되었다는 증거 및 국민적 동의를 앞서는 할 것임.
- 특히 북핵문제로 2000년 정상회담의 의미는 퇴색함. 개성공업지구, 철도·도로연결, 장관급 회담을 비롯한 정부 간 회담의 정례화, 이산가족 상봉, 경제 및 사회문화교류의 활성화 등에도 불구하고 남북관계는 질적으로 변화되지 않음. 즉 남북관계에 있어서 기존의 안보담론이 나머지 모든 담론을 구조적으로 압도하고 있으며, 남북한 공히 안보국가로서의 정체성에는 변화가 없음. 선군정치, 국방위원장 지위를 앞세워 통치하는 북한체제가 좋은 예임.
 - 북한은 한반도 통일에 관해서 남북한 최고 당국자가 최초로 합의한 6·15 선언을 국내 정치적, 그리고 대남 통일전선전략 차원에서 적극 활용함. 예를 들어 북한은 6·15공동선언 이후

민족자주, 반전평화, 통일에국의 이른바 3대 공조를 강조함. 그리고 이를 6·15 이행의 근본 담보로 제시함. 즉 북한이 6·15선언 이후 민족 대 외세, 6·15지지세력 대 6·15 반대세력으로 구분하여 접근하면서 남남갈등은 오히려 심화됨.

- 6·15 공동선언은 비 정치군사적 분야의 협력을 통해서 점진적으로 정치경제적 통합을 지향해 가는 신기능주의적 접근 방식임. 그러나 공동선언 이후 7년이 지난 지금에도 대부분의 교류는 1회성에 그치고 있으며, 약속된 정상회담은 아직 개최되고 있지 않음. 이는 한반도 통일문제에 있어서 신기능주의적 접근이 갖는 한계라고 할 수 있음.
2. '남북통일협정(안)' 해설의 첫 문장에 "평화협정체결에 관한 논의가 진척되면서"라고 언급하고, 그렇기 때문에 남북통일협정 논의를 준비해야 한다고 문제를 제기하고 있는데, 이는 엄밀히 검토해야 할 사안임.
- 2005년 9·19공동성명에 한반도 평화협정에 관한 논의가 포함된 것은 사실이나, 이는 북한 핵문제의 완전한 해결을 전제로 한 것임. 즉 북핵포기와 북미 간 수교가 이루어진 이후에 평화협정은 논의될 사안임. 따라서 북한이 핵 포기라는 용단을 내리지 않는 한 평화협정에 대한 논의는 앞으로도 상당한 시일이 지난 후에 전개될 사안임. 한편, 대부분의 전문가들은 현 부시 임기 내에 북핵문제의 완전한 해결은 기대하기 어려우며, 북핵문제는 결국 한반도 통일 과정에서 해결될 문제로 봄.
 - 최근 2·13 합의 이후 우리 사회 및 학계에서 평화체제에 관한 논의가 활발한 것은 사실이나, 조속한 실현을 예측하는 것은 선부른 판단임. 우리는 지난 정상회담 시 마치 통일이나 된 듯이 흥분했으며, 바로 얼마 전인 9·19 공동선언 당시에도 마치 북핵문제가 다 해결이나 된 것처럼 착각했음.
 - 따라서 현 시점에서 평화체제에 대한 논의 보다는 한반도 평화의 구조적 조건, 한반도 평화의 의미, 안보담론에서 평화담론으로의 전환을 위한 실천적 노력(소극적 평화개념에서 적극적 평화개념으로), 북한의 평화관과 남한의 평화관에 대한 연구 등이 보다 절실한 시점임.
3. 통일 로드맵의 3단계로 설정된 연방제의 문제점.
- 2단계로 설정된 남북연합 단계를 거친 후 이와 유사한 낮은 단계의 연방제를 통일의 완성단

질문&메모

1. 선생님의 성함과 소속을 알려주세요.

이름 :

소속 :

2. 질문하고 싶은 발표자나 토론자 :

3. 질문 또는 토론 내용 (1)

4. 질문 또는 토론 내용 (2)